



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**CARLOS ALBERTO SUESCÚN BARÓN**

**DESENVOLVIMENTO RURAL E SUBDESENVOLVIMENTO:  
UMA CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA AGRÁRIA DA  
COLÔMBIA (1961-2016)**

**RURAL DEVELOPMENT AND UNDERDEVELOPMENT IN  
COLOMBIA: A CHARACTERIZATION OF THE AGRARIAN  
STRUCTURE (1961-2016)**

**Campinas  
2020**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**CARLOS ALBERTO SUESCÚN BARÓN**

**DESENVOLVIMENTO RURAL E SUBDESENVOLVIMENTO:  
UMA CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA AGRÁRIA DA  
COLÔMBIA (1961-2016)**

**Prof. Dr. Antonio Marcio Buainain – orientador**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Econômico, área de Economia Agrícola e do Meio Ambiente.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO  
FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO CARLOS  
ALBERTO SUESCÚN BARÓN, ORIENTADA PELO  
PROF. DR. ANTONIO MARCIO BUAINAIN.**

**Campinas  
2020**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

Su24d Suescún Barón, Carlos Alberto, 1986-  
Desenvolvimento rural e subdesenvolvimento : uma caracterização da  
estrutura agrária da Colômbia (1961-2016) / Carlos Alberto Suescún Barón. –  
Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Antonio Marcio Buainain.  
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de  
Economia.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Estrutura agrária. 3. Conflitos armados.  
4. Desenvolvimento rural. I. Buainain, Antonio Marcio, 1954-. II. Universidade  
Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Rural development and underdevelopment in Colombia : a  
characterization of the agrarian structure (1961-2016)

**Palavras-chave em inglês:**

Economic development

Agrarian structure

Armed conflicts

Rural development

**Área de concentração:** Economia Agrícola e do Meio Ambiente

**Titulação:** Doutor em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Antonio Marcio Buainain [Orientador]

Bruno Martarello De Conti

Diego Guevara Castañeda

Fernando Cezar de Macedo Mota

Monika Ribeiro de Freitas Meireles

**Data de defesa:** 16-10-2020

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-7767-6653>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/0694913909921020>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**CARLOS ALBERTO SUESCÚN BARÓN**

**DESENVOLVIMENTO RURAL E SUBDESENVOLVIMENTO:  
UMA CARACTERIZAÇÃO DA ESTRUTURA AGRÁRIA DA  
COLÔMBIA (1961-2016)**

**Prof. Dr. Antonio Marcio Buainain – orientador**

**Defendida em 16/10/2020**

**COMISSÃO JULGADORA**

**Prof. Dr. Antonio Marcio Buainain - PRESIDENTE  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. Bruno Martarello De Conti  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof. Dr. Diego Guevara Castañeda  
Universidad Nacional de Colombia (UNAL)**

**Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Monika Ribeiro de Freitas Meireles  
Universidad Autónoma de México (UNAM)**

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica do aluno.

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas e instituições participaram de forma direta ou indireta para a realização deste processo de formação, e por isso é provável que eu não consiga nomeá-las individualmente, como seria necessário com reconhecimento da minha gratidão. Peço desculpas pela falta e, com humildade, manifesto aqui meu sincero agradecimento a um amplo coletivo que envolve pessoas na Colômbia, no Brasil e no México, amigos, colegas, professores, funcionários, familiares, que cada qual a seu modo, viabilizaram o meu trabalho e compartilharam a minha vida nesse período.

Na Colômbia:

Primeiro, tenho que agradecer à minha família. Agradeço particularmente à família nuclear: minha mãe, Valentina Barón; meu pai, Omar Suescún, e minhas irmãs Ingrid e Omaira, quem durante este período de mais de quatro anos expressaram continuamente seu amor e apoio incondicional, aliviando o peso da distância física e a transformando em assunto secundário. Devo agradecer também ao resto da minha família extensa, particularmente ao meu primo Aldemar e a minhas tias Ana, Elba, Maria Eugenia e a meu tio Misael, porque de forma recorrente escreveram mensagens de estímulo, carinho e saudades.

Em segundo lugar, devo agradecer aos meus amigos e colegas do *Grupo de Socioeconomia, Instituciones y Desarrollo (GSEID)* da *Universidad Nacional de Colombia*, que me apoiaram desde o início na ideia de fazer um doutorado e sempre estiveram atentos ao progresso do meu trabalho no Brasil. Em particular, devo agradecer a Luisa Tovar, Juan Pablo Sandoval e Camilo Guevara, que além de me oferecerem sua amizade, dedicaram seu valioso tempo para ler e comentar vários dos conteúdos da pesquisa.

Em terceiro lugar, devo mencionar meus amigos que, pela graça do trabalho, da academia e das “coisas da vida”, tive a sorte de conhecer e compartilhar momentos e espaços, entre eles, Sergio Chaparro, Enrique Forero, Mauricio Sánchez, Mónica Boada, Enrique Fernández e Andrés Fuerte. Sempre que tiveram a possibilidade pelo meio de uma visita, de um chat ou de um telefonema, contribuíram para fortalecer a amizade.

Agradeço especialmente a Paula Alvarez, Wilson Arias e Yamile Salinas por plantar em mim a semente da curiosidade e da pesquisa sobre questões

fundiárias e de desenvolvimento rural, e por estarem sempre atentos a mim, apesar da distância.

Aproveito a oportunidade para agradecer a minha querida amiga Adriana Fuentes, quem leu e debateu comigo várias partes da tese, o que significou para mim um processo rico de aprendizagem. Seus aportes, comentários, críticas e até elogios foram fundamentais para dar sentido ao meu esforço de pesquisa.

Agradeço também a Alirio Uribe Muñoz pelo impulso à decisão de estudar fora da Colômbia, embora para isso tivesse que deixar sua Unidade de Trabalho Legislativo (UTL) e abandonar não só um emprego, e sim um grupo seleto de amigos e profissionais tão especiais como as Carolinas, as Adrianas, Jota e Astrid.

No Brasil:

Em primeiro lugar, devo manifestar meu agradecimento especial ao meu orientador de tese, o professor doutor Antônio Márcio Buainain (melhor conhecido como Tuca). Sua experiência acadêmica e sabedoria serviram para moldar e dar coerência a uma ideia de pesquisa. Nossas conversas, debates e troca de ideias por e-mail e redes sociais (especialmente em épocas de isolamento social por conta da pandemia em 2020) foram enriquecedoras em termos acadêmicos, profissionais e pessoais.

Em segundo lugar, agradeço aos amigos que durante esse período de quatro anos me acolheram como se já nos conhecêssemos a vida toda, e fizeram de todos os dias em Barão Geraldo e em outros locais do Brasil uma experiência verdadeiramente maravilhosa.

De forma especial devo mencionar aos meus “casais de amigos”: Pedro Castro (meu “panita” equatoriano) e sua esposa, Maria Castro; Bruno Reis e sua esposa, Juliana de Oliveira; e Raquel Pagan e Gabriel Escada. Para o Gabriel toda minha admiração e reconhecimento porque leu e comentou meu trabalho, mesmo diante das exigências de tempo que implica seu dever como pai do menininho Caetano.

Já entre meus amigos ainda solteiros devo agradecer a Marcelo, Douglas, Manuel, Andreia e o resto de colegas e amigos do IE pelos momentos de festa, debate, viagem e tantas outras que permanecerão na minha memória.

Entre as pessoas externas à Unicamp, faço menção particular para minha família no Brasil: a dona Laura, Thais, Alex e meu afilhado Yure, assim como aos

restantes membros que vivem em Teófilo Otoni (Minas Gerais). Viajar 23 horas de ônibus de Campinas para visitá-los sempre valeu e valerá a pena.

Em matéria institucional, devo agradecer à Unicamp por garantir as condições para uma vida acadêmica plena. Só lamento que durante o último ano não tenha tido a oportunidade de desfrutar de seu maravilhoso campus como consequência da pandemia da Covid-19. Vou sentir a falta do barulho do final de semana, da agitação permanente, da infraestrutura para a prática esportiva e quem sabe, até do tempero da comida no restaurante universitário (o bandeirão). É um grande orgulho pertencer a uma instituição reconhecida por suas notáveis qualidades acadêmicas.

Agradeço ao Instituto de Economia e a todas as pessoas que o integram (professores, funcionários e colegas) por garantir um espaço e condições para pensar e debater; sem o esforço coletivo de todo esse grupo de pessoas meu trabalho simplesmente não poderia ter sido feito.

Agradeço de forma especial ao *Programa de Alianzas para la Educación y la Capacitación* (PAEC – PG), ao Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (GCUB) e à Organização dos Estados Americanos (OEA) por financiar meus estudos durante esses quatro anos. Espero com a conclusão desta pesquisa, ter cumprido e honrado de forma satisfatória os compromissos assumidos. Sem os recursos financeiros garantidos durante o período de estudos, não teria sido possível fazer essa humilde contribuição acadêmica.

No México:

Em 2019 tive o privilégio de ser escolhido como aluno de intercâmbio em um edital da Rede Macro de Universidades Latino-Americanas e da Unicamp, seleção que me permitiu visitar por quatro meses o belo e querido México. Reitero meus agradecimentos à Unicamp e à Rede Macro por financiar minhas despesas de estadia e viagem durante o estágio realizado na *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM).

No México, agradeço primeiro às distintas pessoas que colaboraram para o sucesso do processo seletivo, começando pela professora Monika Meireles, uma vez que sua intermediação no nível administrativo e acadêmico me permitiu ter as garantias como estudante do *Instituto de Investigaciones Económicas* (IIEC) da UNAM, um lugar onde consegui avançar em temas importantes da pesquisa, e onde

também tive a honra de cruzar no caminho de pessoas que representam amizades muito especiais.

Agradeço a Jessica Veloz porque sua amabilidade desencadeou uma espiral de eventos que nos levou a conhecer sua família e outras pessoas igualmente admiráveis, como Cris, Nathalie, Daniel, Michael, Omar, Jas e Aaron. Serei sempre grato por sua amizade e pelas experiências vividas no México.

Agradeço também a René Chargoy por nos abrir a porta da sua casa e garantir para Thami e para mim uma estadia com acesso a eventos acadêmicos e culturais que fizeram nos apaixonar da riqueza cultural, humana e histórica da cidade de México.

Uma menção especial merece o professor Agustín Vasquez, quem contribuiu para que minha estadia tivesse oportunidades de aprendizado e ampliação de redes acadêmicas, permitindo inclusive a minha participação em eventos e projetos acadêmicos na *Universidad Autónoma Metropolitana* com sede em Xochimilco (UAM-X).

No final, transcendendo às nacionalidades e demais categorias, deixei o último parágrafo destes agradecimentos para a minha amada Thami, quem desde 2018 está ao meu lado, fazendo de cada momento um acúmulo de amor, felicidade e outras tantas sensações boas. Sua contribuição para tornar este trabalho uma realidade é imensurável, razão pela qual agradeço à vida por conspirar para que eu pudesse encontrar a mulher mais bonita, inteligente e amorosa que possa existir.

*FAUSTO (En la terraza situada frente a las dunas.): ¿Qué lamentos oigo cantar? El canto y la melodía llegan aquí muy tardíos. Mi vigía se lamenta. Dentro de mí siento turbación por estos actos impacientes. Pero como el bosque de tilos fue eliminado y quedó convertido en unos horribles troncos medio carbonizados, pronto podrá ser construida una atalaya para poder mirar a la inmensidad. Así veré la nueva casa que cobijará a esa pareja que, conmovida por mi generosa reparación, disfrutará alegre de sus últimos días.*

*MEFISTÓFELES Y LOS TRES VIOLENTOS (Desde abajo.): Venimos al trote largo. ¡Perdonad!, pero no nos ha ido bien. Golpeamos en la puerta, pero nadie nos abría. La empujamos, la sacudimos y la carcomida puerta se vino abajo. Llamamos a voces, proferimos serias amenazas, pero no encontramos acogida alguna. Como ocurre en estos casos, ni nos escucharon, ni quisieron hacerlo. Nosotros no hemos titubeado y te hemos librado de ellos. La pareja no ha sufrido mucho, ante la agitación cayeron exánimes. Un extranjero que estaba allí oculto y pretendió resistirse con la espada quedó tendido. Unas ascuas que en poco tiempo se esparcieron aventadas por la encarnizada lucha prendieron la paja. Ahora todo arde libremente como un montón de leña para ellos tres.*

*FAUSTO: ¿Fuisteis sordos a mis palabras? Yo quería una permuta, no un expolio. Maldigo vuestra acción salvaje y loca y compartiréis vuestra culpa.*

*CORO: Hay un dicho, un viejo dicho: obedece diligentemente al poder. Y si eres valiente y tenaz, arriesga tu casa, tu hacienda y a ti mismo (Se van.)*

**Fausto, J.W. Goethe**

## RESUMO

A pesquisa, fundamentada em um arcabouço teórico estruturalista e evidências empíricas, caracteriza a dinâmica da estrutura agrária colombiana no período de 1961 até 2016, tempo marcado pelo conflito armado, e pelas contradições entre a modernização econômica e a persistência do subdesenvolvimento.

Durante o período analisado, a despeito de iniciativas pautadas pelo desenvolvimento rural, observou-se a reprodução de uma estrutura agrária regressiva, com todas as características econômicas, sociais e políticas que sustentam o subdesenvolvimento como forma autônoma de acumulação de capital. O conflito armado foi um fenômeno determinante em matéria socioeconômica e política durante o período, e contribuiu para acentuar algumas das características mais perversas da estrutura agrária, desde a histórica concentração da propriedade da terra até a exclusão socioeconômica de grande parte da população rural, passando pela expulsão violenta de milhares de famílias de seus domicílios.

A despeito de se confundir a estrutura agrária concentradora e excludente com a própria formação econômica da Colômbia, o trabalho sustenta que ela se redefine ao longo da história, desempenhando diferentes papéis no processo de acumulação de capital. O caráter e natureza históricos da estrutura agrária se reafirmam em pelo menos quatro fatores fundamentais: em primeiro lugar, na contínua exclusão socioeconômica e política de amplos setores ou classes sociais no meio rural; em segundo lugar, na consolidação de um arranjo institucional regressivo, que dá sustentação legal e cultural à exclusão social; em terceiro, na persistência da concentração da propriedade da terra e dos conflitos territoriais associados à propriedade, posse e uso da terra; e por último, mas não menos importante, na inércia do perfil primário-exportador.

A modernização econômica pela qual passou a Colômbia, que impactou o espaço rural de forma diferenciada, seja no processo de acumulação de capital seja em relação ao progresso social, não alterou a natureza excludente desses fatores históricos da estrutura agrária. De fato, durante o período analisado identificou-se um aprofundamento das lacunas socioeconômicas entre as áreas rurais e urbanas e entre as diversas formas produtivas, isso apesar da importância do setor rural no crescimento econômico em atividades como a agricultura e a mineração. Em

decorrência dessa contradição persistiram a pobreza e a desigualdade com maiores impactos nas comunidades étnicas e camponesas.

Durante o período analisado constatou-se o aumento da concentração da propriedade e da posse da terra, uma das características principais da estrutura agrária. A consolidação de grandes propriedades, o fracionamento dos minifúndios e a diminuição progressiva de estabelecimentos de tamanho médio (entre 5 e 50 hectares) agravaram a desigualdade na distribuição das terras.

A expansão da fronteira agrária, legitimada pela política de titulação de terras devolutas (*baldíos*), não garantiu uma melhora na distribuição do fator terra. Ao contrário, grande parte da terra em áreas de colonização sucumbiu às forças da concentração. A dinâmica de um mercado coagido pela violência e o abandono estatal, ocasionou a venda de uma proporção considerável dos imóveis titulados pelo Estado a particulares, situação que gerou a continuidade das pressões sociais, econômicas e ambientais sobre as áreas de fronteira.

À consolidação de grandes estabelecimentos, tanto no interior quanto nas margens da fronteira agrária, somou-se o aprofundamento dos conflitos de uso do solo. No período que abrange a pesquisa manteve-se o uso antieconômico da terra, amplamente utilizada de forma contrária ao potencial produtivo e ecológico.

Nessas circunstâncias, a ação do Estado mostrou-se incapaz, seja de garantir a paz nas áreas rurais seja de modificar as características regressivas da estrutura agrária. Por ação e por omissão estatal, exacerbou-se a desigualdade na distribuição da terra; e também se ampliou a heterogeneidade estrutural e a tensão social, econômica e política entre as formas de produção, isso como consequência da recorrente discriminação das políticas públicas em favor da agricultura comercial e do latifúndio especulativo e em detrimento da economia camponesa.

É nesse sentido que a pesquisa argumenta que ocorreu um processo de “naturalização” da violência, sendo incorporada como um traço adicional do subdesenvolvimento na Colômbia. Esse processo contribuiu para reforçar os fatores históricos da estrutura agrária e do próprio subdesenvolvimento. Essa simbiose particular entre violência e subdesenvolvimento só poderá ser alterada mediante a mudança substantiva dos fundamentos da estrutura agrária, possibilidade que envolve uma decisão política.

**Palavras-chave:** Subdesenvolvimento; Estrutura Agrária; Conflito Armado; Desenvolvimento Rural.

## **ABSTRACT**

The research is based on Latin American structuralism as theoretical framework and founded in empirical evidence. It characterizes the Colombian agrarian structure in the period from 1961 to 2016, a period of time influenced by, both the armed conflict and the contradictions between economic modernization and the persistence of underdevelopment.

In this period, despite initiatives based on rural development, in Colombia was reproduced the historical and regressive agrarian structure that support underdevelopment as an autonomous form of capital accumulation. The armed conflict was an important phenomenon in socioeconomic and political matters during the period, and contributed for accentuating some of the most perverse characteristics of the agrarian structure, particularly the wide concentration of land ownership, the socioeconomic exclusion of a large part of the rural population and the use of violence for dispossessing and evicting thousands of families from their territories.

Notwithstanding of confusing the regressive agrarian structure with Colombia's own economic formation, the research argues that this structure redefines itself throughout history, playing different roles in the process of capital accumulation. The historical nature of the agrarian structure is reaffirmed in at least four fundamental factors: first, the continuous socioeconomic and political exclusion of broad sectors or social classes in the rural space; second, the consolidation of a regressive institutional arrangement, which gives legal and cultural support to social exclusion; third, the persistence of concentration of land ownership and territorial conflicts associated with ownership, possession and uses of land; and last but not least, the inertia of the primary export profile.

The economic modernization that Colombia has undergone, which has impacted rural areas in a different way, whether in the process of capital accumulation or in relation to social progress, has not altered the exclusionary nature of these historical factors. In fact, during the analyzed period, a deepening of the socioeconomic gaps between rural and urban areas and between the forms of production was corroborated, despite the importance of the rural sector in economic growth, particularly in activities such as agriculture and mining. As a result of this contradiction, poverty and inequality persisted in rural areas, with greater impacts on ethnic and peasant communities.

During the analyzed period followed an increase in the concentration of property and land tenure, one of the main characteristics of the agrarian structure. The consolidation of large properties, the fractionation of smallholdings and the progressive decrease in medium-sized farms (between 5 and 50 hectares) intensified the inequality in the distribution of land.

The expansion of the agrarian frontier, legitimized by the policy of property granting in unoccupied land (wasteland), did not guarantee an improvement in the distribution of the land factor. On the contrary, an important proportion of these areas were pulled by the forces of the land concentration. The dynamics of a market coerced by violence and state abandonment, led to the sale of a considerable proportion of the properties granted by the State to private individuals, a situation that produced the continuity of social, economic and environmental pressures on the agrarian frontier.

Simultaneously to the consolidation of large properties, both inland and on the margins of the agrarian frontier, the land uses conflicts were deepened too. In the period covered by the research, the uneconomic use of land was maintained, showing a widely use of land contrary to its productive and ecological potential.

In these circumstances, the action of State proved to be incapable, either to guarantee peace in rural areas or to modify the regressive characteristics of the agrarian structure. By action and by omission of State, inequality in the distribution of assets, in particular land, was exacerbated. Moreover, the structural heterogeneity and the conflicts between forms of production also were increased, these as consequences of the recurrent discrimination of public policies in favor of commercial agriculture and unproductive properties and in disadvantage for peasant economy.

For these reasons the research argues that in Colombia occurred a process of “naturalization” of violence, which was incorporated as an additional feature of underdevelopment. This process contributed to reinforce the historical characteristics of the agrarian structure and the underdevelopment itself. This particular symbiosis between violence and underdevelopment can only be overcome by substantially transformations in the historical foundations of the agrarian structure, a possibility that involves a political decision.

**Keywords:** Underdevelopment; Agrarian Structure; Armed Conflict; Rural Development.

## RESUMEN

La investigación, basada en un marco teórico estructuralista y en evidencia empírica, caracteriza la dinámica de la estructura agraria colombiana en el período de 1961 a 2016, un lapso de tiempo marcado por el conflicto armado, y por las contradicciones entre la modernización económica y la persistencia del subdesarrollo.

Durante el período analizado, a pesar de las diferentes iniciativas para el desarrollo rural, se reprodujo de una estructura agraria regresiva, con todas las características económicas, sociales y políticas que sustentan el subdesarrollo como forma autónoma de acumulación de capital. El conflicto armado fue un fenómeno determinante en materia socioeconómica y política durante el período, y contribuyó a acentuar algunas de las características más perversas de la estructura agraria, desde la concentración histórica de la propiedad de la tierra hasta la exclusión socioeconómica de gran parte de la población rural, incluida la expulsión violenta de miles de familias de sus hogares.

La estructura agraria regresiva y excluyente puede ser confundida con la propia formación económica de Colombia, sin embargo, el trabajo sostiene que ésta se redefine con la historia, desempeñando diferentes roles en el proceso de acumulación de capital. El carácter y naturaleza históricos de la estructura agraria se reafirman en al menos cuatro factores fundamentales: primero, en la continua exclusión socioeconómica y política de amplios sectores o clases sociales del medio rural; segundo, en la consolidación de una estructura institucional regresiva, que da soporte legal y cultural a la exclusión social; tercero, en la persistencia de la concentración de la propiedad de la tierra y de los conflictos territoriales asociados a la propiedad, posesión y uso de la tierra; y por último, pero no menos importante, en la inercia del perfil primario-exportador.

La modernización económica que ha vivido Colombia, y que ha impactado de manera diferenciada al medio rural, no ha alterado el carácter excluyente de estos factores históricos de la estructura agraria. De hecho, durante el período analizado se identificó una profundización de las brechas socioeconómicas entre las áreas rurales y urbanas y entre las diversas formas productivas, esto a pesar de la importancia del sector rural en el crecimiento económico en actividades como la agricultura y la minería. Como resultado de esta contradicción persistió la pobreza y la desigualdad, con mayores impactos en las comunidades étnicas y campesinas.

Durante el período analizado se constató un incremento en la concentración de la propiedad y la tenencia de la tierra, una de las principales características de la estructura agraria. La consolidación de grandes propiedades, el fraccionamiento de minifundios y la progresiva disminución de los establecimientos medianos (entre 5 y 50 hectáreas) agravaron la desigualdad en la distribución de la tierra.

La expansión de la frontera agraria, legitimada por la política de titulación de tierras públicas (*baldíos*), no garantizó una mejora en la distribución del factor tierra. Por el contrario, la política sucumbió a la reproducción de la concentración en las áreas de colonización. La dinámica de un mercado coaccionado por la violencia y el abandono estatal, llevó a la venta de una proporción considerable de las propiedades tituladas a particulares, situación que generó la continuidad de presiones sociales, económicas y ambientales en la frontera agraria.

La consolidación de grandes establecimientos, tanto en el interior como en los márgenes de la frontera agraria, se vio agravada por la profundización de los conflictos por el uso de la tierra. Durante el período se mantuvo el uso antieconómico de la tierra, siendo utilizada de manera contraria al potencial productivo y ecológico.

En estas circunstancias, la acción del Estado se mostró incapaz, por un lado de garantizar la paz en el campo, y por otro lado de modificar las características regresivas de la estructura agraria. Por acción y por omisión estatal se exacerbó la desigualdad en la distribución de la tierra; y también se incrementó la heterogeneidad estructural y la tensión social, económica y política entre formas de producción, esto como consecuencia de la recurrente discriminación de las políticas públicas a favor de la agricultura comercial y del latifundio especulativo, y en detrimento de la economía campesina.

Es en este sentido que la investigación sostiene que hubo un proceso de “naturalización” de la violencia, siendo incorporada como una característica adicional del subdesarrollo en Colombia. Este proceso contribuyó a reforzar los factores históricos de la estructura agraria y del propio subdesarrollo. Esta simbiosis particular sólo puede alterarse mediante la transformación de los fundamentos de la estructura agraria, posibilidad que implica una decisión política.

**Palabras clave:** Subdesarrollo; Estructura Agraria; Conflicto Armado; Desarrollo Rural.

## ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

<b>Quadro 1</b> - Fatores principais da Estrutura Agrária Bimodal (EAB).....	53
<b>Quadro 2</b> - Fatores principais da Estrutura Agrária Bimodal (EAB).....	54
<b>Quadro 3</b> - Relação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e das narrativas do desenvolvimento rural.....	112
<b>Quadro 4</b> - Eixos da estratégia de ação do Estado para o desenvolvimento do setor agropecuário (1966-1970).....	118
<b>Quadro 5</b> - Entidades vinculadas ao Ministerio de Agricultura (década de 1960). .	119
<b>Quadro 6</b> - Organização do movimento campesino na Colômbia (1971) .....	124
<b>Quadro 7</b> - Áreas priorizadas na primeira etapa do DRI (1976-1981) .....	132
<b>Quadro 8</b> - Entidades vinculadas ao Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), 1999. ....	154
<b>Quadro 9</b> - Entidades vinculadas ao MADR (até dezembro de 2015).....	172
<b>Quadro 10</b> - Atividades econômicas destacadas nos clusters de vendas .....	233
<b>Tabela 1</b> - População empregada no setor agrícola segundo posição ocupacional 1964-1988 (milhares de pessoas).....	76
<b>Tabela 2</b> - Distribuição percentual dos recursos do Plano de Investimento Público - 1969 .....	118
<b>Tabela 3</b> - Distribuição do investimento público por entidade do setor agropecuário, 1969 (milhares de pesos correntes). ....	120
<b>Tabela 4</b> - Distribuição dos recursos DRI-Fase I (orçamento planejado versus orçamento executado).....	134
<b>Tabela 5</b> - Metas físicas do plano de adequação de terras, 1992-1995 .....	147
<b>Tabela 6</b> - Distribuição do investimento público no setor rural, de 1995 a 1998.....	151
<b>Tabela 7</b> - Distribuição percentual da Línea Especial de Crédito (LEC) por tipo de beneficiário, 2007-2010 (a junho de 2010).....	165
<b>Tabela 8</b> - Dinâmica da estrutura da propriedade rural na Colômbia a partir dos censos agropecuários .....	181
<b>Tabela 9</b> - Arrecadação potencial do imposto sobre a propriedade rural segundo tamanho dos estabelecimentos (1963) .....	186
<b>Tabela 10</b> - Avaliação média da UAF segundo tamanho 2004-2009 (pesos correntes em 2009) .....	186
<b>Tabela 11</b> - Distribuição da área em territórios coletivos de comunidades étnicas e em <i>Zonas de Reserva Campesina</i> (ZRC) .....	200
<b>Tabela 12</b> - Distribuição da área titulada como terras devolutas por grandes regiões (1960-2014).....	203
<b>Tabela 13</b> - Titulação de terras devolutas segundo registros de transações (1961-2013) .....	206

<b>Tabela 14</b> - Tempo entre titulação e primeira venda de terrenos com histórico de terras devolutas (1961-2013) .....	209
<b>Tabela 15</b> – Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas segundo período de tempo (1961-2013).....	210
<b>Tabela 16</b> - Titulação e venda de terrenos com histórico de terras devolutas por cluster identificado.....	213
<b>Tabela 17</b> - Efeitos do conflito armado nos clusters de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas.....	225
<b>Tabela 18</b> - Listado de casos de acumulação indevida de terrenos com histórico de terras devolutas na Altillanura colombiana (2013).....	238
<b>Tabela 19</b> - Clusters de vendas, presença de cultivos de palma de óleo e ZIDRES. ....	239
<b>Tabela 20</b> - Expansão da área ocupada e macro-usos da terra (1960-2014).....	247
<b>Tabela 21</b> - Zonas de Reserva Florestal (Lei 2ª de 1959) e subtrações .....	250
<b>Tabela 22</b> - Distribuição de usos do solo em territórios coletivos de comunidades étnicas, 2014.....	253
<b>Tabela 23</b> - Distribuição do uso agrícola em territórios coletivos de comunidades étnicas, 2014.....	253
<b>Tabela 24</b> - Sobreposições de áreas de territórios coletivos de comunidades étnicas nas Zonas de Reserva Florestal (ZRF) .....	254
<b>Tabela 25</b> - Subtrações de ZRF envolvendo territórios coletivos de comunidades étnicas .....	255
<b>Tabela 26</b> - Conflitos de uso do solo (área continental, 2017) .....	265
<b>Tabela 27</b> - Conflitos de uso do solo em territórios coletivos de comunidades étnicas, 2017 .....	267
<b>Tabela 28</b> - Área plantada e rendimentos (toneladas/hectare) - principais produtos agrícolas, 1966-2016.....	274
<b>Tabela 29</b> - Distribuição do uso agrícola de acordo com os censos agropecuários.....	279

## ÍNDICE DE GRÁFICOS E FIGURAS

<b>Gráfico 1</b> - PIB per capita: Colômbia Vs. OCDE (dólares), 1961-2016 .....	57
<b>Gráfico 2</b> - Taxa de crescimento (%) real do PIB e taxa de crescimento (%) populacional (Colômbia e OCDE), 1964-2016 .....	58
<b>Gráfico 3</b> - PIB per capita da Colômbia e Índice Gini de concentração da renda, 1964-2016 .....	58
<b>Gráfico 4</b> - Distribuição percentual da tributação total, por tipo de atividade econômica (interna Vs. externa), 1970-2018.....	60
<b>Gráfico 5</b> - Exportações da Colômbia vs. Exportações da OCDE (% do PIB), 1964-2016 .....	62
<b>Gráfico 6</b> - Taxa de crescimento real do PIB e taxa de homicídios (por cada 100.000 habitantes).....	63
<b>Gráfico 7</b> - Dinâmica setorial do PIB - Percentagem de participação (1950-2016) ..	65
<b>Gráfico 8</b> - Taxas de crescimento real do PIB dos setores agropecuário e mineiro, 1964-2016 .....	66
<b>Gráfico 9</b> - Distribuição (%) dos fluxos líquidos de IDE por setor econômico (1994-2011) .....	67
<b>Gráfico 10</b> - Principais produtos exportados (% do valor total exportado).....	70
<b>Gráfico 11</b> - Importações por grupos de produtos (% do valor total) .....	71
<b>Gráfico 12</b> - População rural e urbana (1960-2016) .....	72
<b>Gráfico 13</b> - Taxa de desemprego (%), 1976-2016 .....	74
<b>Gráfico 14</b> - Anos de estudo em áreas urbanas e rurais, 1964-2000 .....	78
<b>Gráfico 15</b> - Cobertura do serviço de saúde no setor rural disperso (2014) .....	80
<b>Gráfico 16</b> - Distribuição percentual do investimento no programa DRI segundo componentes (1976-1980) .....	133
<b>Gráfico 17</b> - Distribuição da execução dos recursos por componentes do Programa DRI (1976-1980).....	133
<b>Gráfico 18</b> - Distribuição Setorial dos Recursos PNR (1983-1986) .....	139
<b>Gráfico 19</b> - Número de estabelecimentos titulados como terras devolutas e área acumulada (hectares), 1960-2014.....	197
<b>Gráfico 20</b> - Titulação de terras devolutas a particulares (1901-2012).....	197
<b>Gráfico 21</b> - Distribuição de terras devolutas segundo o tamanho (1903-2012)....	198
<b>Gráfico 22</b> - Titulação de terras devolutas e narrativas do desenvolvimento rural .	199
<b>Gráfico 23</b> - Subtrações de ZRF (Lei 2ª de 1959), 1962-2018 .....	260
<b>Gráfico 24</b> - Área total plantada nos "19 principais produtos agrícolas" e taxa de crescimento, 1966-2017 .....	275
<b>Gráfico 25</b> - Variação percentual no índice de produção bruta de alimentos, 1961-2016. ....	277

<b>Gráfico 26</b> - Distribuição da área arável, segundo o tipo de cultura (%), 1961-2016 .....	278
<b>Gráfico 27</b> - Volume (em toneladas) e variação percentual das importações de origem agropecuária e agroindustrial, 1991-2017.....	282
<b>Figura 1</b> - Esquema analítico da relação entre subdesenvolvimento, modernização e conflito armado.....	48
<b>Figura 2</b> - Distribuição percentual da população na área rural dispersa (Idade e Sexo), 2005 e 2014 .....	81
<b>Figura 4</b> - Cadeia de valor do Narcotráfico (CVN).....	231

## ÍNDICE DE MAPAS

<b>Mapa 1</b> - Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) em áreas rurais (2011).....	84
<b>Mapa 2</b> - Distribuição departamental das organizações camponesas na Colômbia (1971).....	125
<b>Mapa 3</b> - Distribuição departamental do número de municípios abrangidos pelo programa DRI na segunda etapa (1985).....	131
<b>Mapa 4</b> - Distribuição geográfica (departamental) dos recursos PNR (1987-1990) e número de vítimas em massacres (1980-1990) .....	140
<b>Mapa 5</b> - Indicador Gini de concentração de terras no nível departamental (2014)	189
<b>Mapa 6</b> - Territórios Coletivos de Comunidades Étnicas e ZRC (2016) .....	201
<b>Mapa 7</b> - Distribuição municipal das titulações de terras devolutas (1961-2014)....	204
<b>Mapa 8</b> - Distribuição espacial das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (1961-2013) .....	211
<b>Mapa 9</b> - Clusters de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e nível de significância.....	214
<b>Mapa 10</b> - Dinâmica espacial (acumulativa) das vendas de imóveis com histórico de terras devolutas (1961-2013) .....	216
<b>Mapa 11</b> - Pobreza por NBI (2011) e porcentagem de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (acumulado 1961-2013).....	220
<b>Mapa 12</b> - Relação entre conflito armado e venda de terrenos com histórico de terras devolutas.....	222
<b>Mapa 13</b> - Deslocamento forçado (casos de pessoas expulsas, acumulado 1984-2013) e venda de terrenos com histórico de terras devolutas .....	224
<b>Mapa 14</b> - Número de estabelecimentos no RTDAF e vendas de terrenos com histórico de terras devolutas.....	228
<b>Mapa 15</b> - Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas, presença de cultivos de coca (2014) e territórios coletivos de comunidades étnicas (2018). .....	232
<b>Mapa 16</b> - Distribuição municipal das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (1961-2013), rendimento de palma de óleo (2016) e áreas priorizadas para constituição de ZIDRES (2018). .....	240
<b>Mapa 17</b> - Zonas de Reserva Florestal (Lei 2ª de 1959) e subtrações realizadas (até 2018) .....	251
<b>Mapa 18</b> - Zonas de Reserva Florestal (ZRF), subtrações, territórios coletivos de comunidades étnicas e ZRC (2018) .....	256
<b>Mapa 19</b> - Territórios coletivos étnicos, títulos mineiros vigentes e pedidos de titulação (2014).....	258
<b>Mapa 20</b> - Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e subtrações de ZRF (Lei 2ª de 1959).....	263
<b>Mapa 21</b> - Conflitos de uso do solo, territórios coletivos étnicos e Parques Nacionais Naturais (PNN) .....	266

<b>Mapa 22</b> - Conflitos de uso do solo e vendas de terrenos com histórico de terras devolutas.....	269
<b>Mapa 23</b> - Intensidade da atividade pecuária e uso da terra em pastagens (2014)	288
<b>Mapa 24</b> - Usos do solo (censo agropecuário de 2014) e acumulado de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (1961-2013) .....	290
<b>Mapa 25</b> - Conflitos de uso do solo, pradarização na Amazônia colombiana e titulação de terras devolutas.....	292

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	26
1. MARCO DE REFLEXÃO CONCEITUAL E ANALÍTICA.....	34
1.1. Subdesenvolvimento como categoria autônoma .....	36
1.2. Heterogeneidade estrutural: um traço dinâmico do subdesenvolvimento .....	40
1.3. Subdesenvolvimento e modernização .....	43
1.4. O problema agrário na dinâmica do subdesenvolvimento .....	46
2. BALANÇO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO: CONTINUIDADE DO SUBDESENVOLVIMENTO E PROGRESSO SOCIAL RESTRITO .....	55
2.1. Desenvolvimento: uma reivindicação distante .....	55
2.2. Subdesenvolvimento em andamento: evidências da macroeconomia .....	63
2.2.1. 'Reprimarização financeirizada': uma simbiose-síntese da modernização em um perfil produtivo com ancoragem histórica .....	64
2.2.2. Uma inserção comercial global sem variações estruturais ...	68
2.2.3. Urbanização acelerada: efeitos sociais e distributivos .....	71
2.2.4. Emprego rural: a precariedade como regra .....	74
2.3. Avaliação do processo de modernização no campo colombiano: progresso social restrito.....	77
2.4. Conclusões do capítulo .....	85
3. AS NARRATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: ORIGENS E FUNDAMENTOS.....	87
3.1. Sobre as origens do discurso do desenvolvimento e da doutrina da modernização .....	87
3.2. A narrativa desenvolvimentista para o campo: O Desenvolvimento Rural .....	90
3.2.1. Desenvolvimento Comunitário .....	91
3.2.2. Reforma Agrária.....	93
3.2.3. Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) .....	95

3.2.4. Desenvolvimento Rural Competitivo (RDC): a influência do neoliberalismo nas narrativas para o desenvolvimento rural.....	97
3.3. Conclusões do capítulo .....	108
4. AS NARRATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NA AÇÃO ESTATAL: ALGUMAS EVIDÊNCIAS A PARTIR DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	109
4.1. Uma breve introdução ao conceito de planejamento para o desenvolvimento econômico.....	109
4.2. A Reforma Agrária (RA): entre a política e a ilusão.....	112
4.2.1. PND “ <i>Desarrollo económico y social</i> ” (1961-1970) .....	113
4.2.2. PND “ <i>Planes y programas de desarrollo</i> ” (1969-1972) .....	117
4.2.3. PND “ <i>Las cuatro estrategias</i> ” (1970-1974) .....	120
4.3. Desenvolvimento Rural Integrado (DRI): programa ambicioso em uma estrutura agrária intocada.....	127
4.3.1. PND “ <i>Para cerrar la brecha</i> ” (1974-1978) .....	128
4.3.2. PND “ <i>Plan de Integración Nacional</i> ” (1978-1982) .....	134
4.3.3. PND “ <i>Cambio con equidad</i> ” (1982-1986).....	136
4.3.4. PND “ <i>Plan de economía social</i> ” (1986-1990).....	139
4.4. Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC): a estrutura agrária sob o influxo da racionalidade neoliberal.....	143
4.4.1. PND “ <i>La revolución pacífica</i> ” (1990-1994) .....	144
4.4.2. PND “ <i>El salto social</i> ” (1994-1998).....	148
4.4.3. PND “ <i>Cambio para construir la paz</i> ” (1998-2002) .....	152
4.4.4. PND “ <i>Hacia un Estado Comunitario</i> ” (2002-2006) .....	158
4.4.5. PND “ <i>Estado comunitario: desarrollo para todos</i> ” (2006-2010)	
161	
4.4.6. PND “ <i>Prosperidad para todos</i> ” (2010-2014) .....	166
4.4.7. PND “ <i>Todos por un nuevo país</i> ” (2014-2018).....	170
4.5. Conclusões do capítulo.....	174

5.	TERRA, DESIGUALDADE E VIOLÊNCIA: O PROCESSO DE APROPRIAÇÃO-CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA.....	177
5.1.	A persistência da concentração da propriedade da terra .....	179
5.1.1.	Desigualdade da propriedade e regressividade tributária ...	185
5.1.2.	O rumo da acumulação da propriedade e da posse da terra 187	
5.2.	A fronteira agrária em disputa: o processo de apropriação-concentração .....	190
5.2.1.	A apropriação da fronteira: titulação de terras devolutas ( <i>baldíos</i> ) .....	194
5.2.2.	Padrões de ocupação da fronteira agrária .....	202
5.3.	O processo de concentração da propriedade rural na fronteira agrária .....	205
5.3.1.	A disputa pelas terras devolutas: o conflito armado e o problema da terra na fronteira.....	205
5.3.2.	Análise dos tempos de ocorrência das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas.....	208
5.3.3.	Análise espacial das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas .....	210
5.4.	Um mercado coagido: o processo de apropriação-concentração e o conflito armado .....	217
5.4.1.	Os fatores vinculados ao conflito armado e o “mercado coagido” de terras .....	223
5.4.2.	Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e narcotráfico .....	230
5.4.3.	Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e nichos produtivos .....	233
5.4.4.	Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e <i>landgrab</i> .....	236
5.5.	Conclusões do capítulo .....	241

6.	EXPANSÃO DA FRONTEIRA E USOS DA TERRA: CONFLITOS, MUDANÇAS E CONSEQUÊNCIAS.....	244
6.1.	"Vazio", desmatamento e propriedade: a dinâmica do processo de apropriação-concentração .....	244
6.2.	O "vazio" que foi: Zonas de Reserva Florestal (ZFR) da Lei 2ª de 1959 e subtrações .....	247
6.3.	Propriedade coletiva étnica e expansão da fronteira agrária.....	252
6.3.1.	Bosques e florestas: o uso principal da propriedade coletiva étnica .....	252
6.3.2.	Subtrações de ZRF e propriedade coletiva étnica .....	254
6.4.	Subtrações de ZRF e colonização da fronteira agrária.....	259
6.4.1.	As subtrações de ZRF e o "mercado das terras devolutas" .....	262
6.5.	Conflitos de uso do solo e formas de propriedade .....	264
6.5.1.	Conflitos de uso do solo em propriedade coletiva étnica ....	265
6.5.2.	Conflitos de uso do solo em propriedade reclamada privada .....	268
6.6.	Dinâmica produtiva dos usos agrícola e pecuário .....	270
6.6.1.	Agricultura .....	272
6.6.2.	Pecuária.....	286
6.6.3.	Usos da terra e mercado de terrenos com histórico de terras devolutas .....	289
6.7.	Conclusões do capítulo .....	293
	CONCLUSÃO .....	296
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	300
	ANEXO I.....	333
	ANEXO II .....	336

## INTRODUÇÃO

Durante mais de meio século a violência política, sob a denominação de conflito armado, vem deixando um rastro de morte e destruição. Segundo informações oficiais do *Centro Nacional de Memoria Histórica* (CNMH), entre 1958 e 2012, por efeito do conflito armado aproximadamente 218.094 pessoas teriam sido mortas, a maioria delas civis (81% dos casos). A esse rastro da morte, se somam a desapropriação da terra e a migração forçada da população rural. Segundo a *Contraloría General de la República* (CGR), apenas considerando o período 1980-2013, mais de 7 milhões de hectares de terras rurais teriam sido desapropriados ou abandonados devido ao conflito, e mais de 5,6 milhões de pessoas teriam deixado seus locais de origem para fugir da violência durante o mesmo lapso de tempo.

A esses fatos se somam outros eventos e tragédias provocados pelo conflito armado na longa espiral de vitimização, que fazem da Colômbia um país onde a violência é um dos vetores determinantes de sua trajetória histórica. Desde meados dos anos setenta, o narcotráfico e outras fontes de financiamento e incentivo da violência têm contribuído para a intensificação da barbárie.

O conflito armado tem afetado com maior intensidade as áreas rurais da Colômbia, um amplo espaço que também apresenta os indicadores mais elevados em matéria de pobreza e desigualdade. Em certo sentido a ruralidade colombiana é um produto trágico do oligopólio das armas e do abandono do Estado, que viabiliza a reprodução de processos acumulativos e arranjos institucionais nos quais a morte, a pobreza e a desigualdade são manifestações comuns e até banalizadas.

Esta pesquisa, no entanto, não é sobre o conflito armado e nem tenta explicar suas origens ou desenvolvimento particular. A pesquisa em si caracteriza alguns dos fatores históricos que teriam definido a estrutura agrária sobre a qual foi sustentada a trajetória econômica durante o período de 1961-2016. Ainda assim, resulta impossível caracterizar a estrutura agrária da Colômbia sem levar em conta o conflito armado interno, fenômeno que em grande medida tem moldado o processo de acumulação capitalista e afetado profundamente a comunidades e territórios.

Segundo dados históricos disponibilizados pelo *Departamento Nacional de Planeación* (DNP) e o *Departamento Administrativo Nacional de Estadística* (DANE), entre 1965 e 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) colombiano expandiu-se a uma taxa média anual de 4,12%, tendo uma importante contribuição das atividades

econômicas próprias do espaço rural (setor agropecuário e de mineração, principalmente).

Nessas circunstâncias, o projeto original de pesquisa apresentado na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) baseava-se nas seguintes questões: como foi possível o crescimento econômico em um ambiente de violência, que de certa forma questiona alguns postulados de algumas teorias econômicas sobre as relações entre crescimento e instituições? Quem se beneficiou das relações que se estabeleceram entre o padrão de crescimento e a violência no setor rural? Qual é o balanço socioeconômico resultante dessa relação entre violência e acumulação de capital?

As respostas potenciais a essas perguntas levaram à proposição de uma hipótese inicial, segundo a qual o conflito armado teria sido “naturalizado” como parte do modelo econômico subjacente, e que fenômenos como a migração forçada da população rural, a desapropriação de terras e a concentração da propriedade e da posse nas áreas rurais foram incorporados e utilizados no processo de acumulação. Para tal fim, resultava necessário caracterizar esse “modelo econômico”, levando em consideração suas particularidades nas áreas rurais.

No entanto, a caracterização empírica do “modelo econômico” revela-se uma tarefa complexa e ao mesmo tempo insuficiente. A complexidade estava manifesta na amplitude da caracterização que, sendo considerada em termos de fatores produtivos (terra, capital e trabalho), excedia às possibilidades da pesquisa. Do lado da insuficiência, o problema consistia em entender a lógica do crescimento e da modernização da economia colombiana durante o período, e não unicamente a medição ou descrição dos fatores produtivos, isso por duas razões: de um lado, a simples medição não seria consistente com a natureza crítica da pesquisa; e do outro lado, as necessidades de abstração mutilariam o questionamento inicial que motivava o problema, o qual considerava fenômenos destacados na hipótese como a violência e suas relações com o desenvolvimento rural e o crescimento econômico.

Por tais motivos, foi necessário delimitar as possibilidades de caracterização, entendendo que tal processo obedeceria a uma leitura dos fatores histórico-estruturais que sustentariam o “modelo econômico”, razão pela qual a hipótese precisava ser sustentada em uma categoria coerente em matéria teórica com a dinâmica econômica do período e sua relação particular com o conflito

armado. A revisão de literatura indicou que essa categoria - ou o mais próximo dela— é o subdesenvolvimento, categoria própria da escola estruturalista.

Dessa forma a hipótese da pesquisa fundada em uma proposta heterodoxa sugere que a naturalização da violência na Colômbia, pelo menos para o período analisado, aconteceu sob a força de uma estrutura agrária que suportou o subdesenvolvimento como forma autônoma de acumulação. A caracterização dessa estrutura agrária durante o período de 1961 até 2016 é o principal desafio da pesquisa, trabalho que se sustenta em seis capítulos, além desta breve introdução.

No primeiro capítulo da pesquisa se apresenta um marco de reflexão teórica no qual são brevemente referidas as categorias desenvolvimento, subdesenvolvimento e modernização desde uma visão estruturalista. As reflexões sobre essas categorias têm a intenção de demonstrar as particularidades do subdesenvolvimento como uma forma autônoma de acumulação capitalista e da relação desta com as características ou padrões socioeconômicos da ruralidade, ou seja, da estrutura agrária.

O subdesenvolvimento, segundo a escola estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a escola de Campinas e os conceitos desenvolvidos por Celso Furtado, não é propriamente um "modelo econômico", e sim uma síntese histórica da dinâmica do capitalismo moderno nas economias periféricas. Essa síntese seria o resultado da inserção particular dos países com passado colonial na terceira linha de expansão da revolução industrial durante o século XIX, e que desde então tem delineado uma particular posição desses países na divisão internacional do trabalho como fornecedoras de matérias-primas e ao mesmo tempo como tomadores tanto da tecnologia quanto dos padrões culturais gerados nos países centrais.

Dessa forma, o subdesenvolvimento não seria um estado particular da economia ou uma fase na trajetória de consecução do *status* "desenvolvido", mas uma forma particular de acumulação de capital, que no caso colombiano teria entre os seus fundamentos a consolidação de uma estrutura agrária regressiva constituída, entre outros, sobre a desigual distribuição da propriedade e da posse da terra, a exploração inadequada do solo e na exclusão social e a violência - que se acentuou no período do conflito armado, mas que esteve sempre presente na história do país.

Assim, a estrutura agrária teria profundas raízes históricas, e apesar da influência da modernização econômica e das mudanças demográficas manteve-se inabalável em suas relações fundamentais; mostrando ainda nas primeiras duas décadas do século XXI suas consequências sociais e econômicas.

Nesse sentido a pesquisa resgata o conceito de estrutura agrária, sendo esta entendida como um sistema de inter-relações sociais e econômicas com núcleo na distribuição da terra, o qual por sua vez está atrelado a determinadas condições de tecnologia e organização social. A pesquisa, então, aporta uma caracterização histórica dos fatores característicos do capitalismo na ruralidade colombiana, tendo como insumos as análises realizadas por autores estruturalistas da CEPAL para países subdesenvolvidos, assim como obras de outras correntes teóricas heterodoxas.

Pelo menos quatro fatores definiriam a estrutura agrária consolidada durante o período analisado: 1) A contínua exclusão socioeconômica e política de amplos setores ou classes sociais da ruralidade; 2) A consolidação de uma estrutura institucional regressiva; 3) A persistência de conflitos pela terra e o território; e 4) A especialização e promoção da produção primário-exportadora em vigência de diversos conflitos. Cada um desses fatores estaria atravessado pelo desenvolvimento do conflito armado interno, e embora não exista um capítulo ou seção exclusiva sobre as origens do conflito na Colômbia, o leitor encontrará na caracterização de cada fator estrutural uma descrição da relação, influência ou impacto da violência na reprodução da estrutura agrária durante o período analisado.

O segundo capítulo apresenta um balanço macroeconômico e social do período com ênfase na ruralidade. Além disso, é descrita a inércia dos fatores histórico-estruturais ancorados na inserção particular da economia colombiana no comércio internacional. O balanço mostra que as melhoras relativas em termos socioeconômicos foram insuficientes para diminuir as brechas entre espaços e formas de produção, sendo de fato acentuadas durante o período analisado, legitimando assim a persistência da desigualdade e da vulnerabilidade socioeconômica no espaço rural.

Diante dessa continuidade dos problemas históricos que têm afetado a população e os espaços rurais, foi necessário analisar o arranjo institucional setorial e a forma de intervenção do Estado durante o período, uma tarefa que se fosse

tomada literalmente houvesse implicado um trabalho quase impossível de medir e caracterizar. Por tal motivo foi preciso abstrair e limitar tal intenção, sendo contempladas duas partes interconexas: em primeiro lugar, rastrear as ideias que sustentaram a ação estatal para o desenvolvimento rural; e em segundo lugar, descrever a ação do Estado com ênfase no espaço rural, sendo considerada para tal fim a análise do planejamento econômico para o desenvolvimento.

Nesse propósito, o terceiro capítulo descreve as ideias que sustentaram as políticas públicas para o desenvolvimento rural durante 1961 e 2016. Essas ideias produzidas ou baseadas em experiências internacionais constituíram um marco normativo que, ainda sendo coerente em termos teóricos e desejável em razão das possibilidades ou potencialidades de progresso socioeconômico, na prática se mostrou incapaz de alterar uma realidade rebelde às mudanças. Essas ideias em termos acadêmicos podem ser consideradas “narrativas hegemônicas” (ou paradigmas) as quais orientaram a política de desenvolvimento rural, sendo identificadas quatro durante o período: 1) O Desenvolvimento comunitário; 2) A Reforma Agrária (AR); 3) O Desenvolvimento Rural Integrado (DRI); e 4) O Desenvolvimento Rural Competitivo (RDC).

Cada uma dessas narrativas para o desenvolvimento rural constituíram imperativos na formulação e desenho de políticas públicas, sendo possível rastrear cada uma delas em leis e outros documentos oficiais. Em outras palavras, as narrativas para o desenvolvimento rural determinaram a intervenção política do Estado no espaço rural.

Dessas quatro narrativas ou paradigmas, apenas as três últimas teriam uma “hegemonia discursiva” durante o período analisado, não obstante as implicações de cada narrativa abrangem longos períodos e ultrapassam a vigência de cada uma.

A narrativa denominada Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC) constitui uma categoria proposta na pesquisa que, baseada na análise teórica e na descrição das políticas derivadas, corresponderia à influência do neoliberalismo no planejamento econômico para o desenvolvimento rural. Essa narrativa até tempo atual continua exercendo uma dominância discursiva e prática da política estatal desde diferentes propostas, particularmente daquelas que incorporaram a noção territorial a lógicas abstratas como a competitividade.

Sem dúvida, a ação do Estado resultou determinante na trajetória do desenvolvimento econômico do país, e particularmente na dinâmica social e econômica das áreas rurais. Para tal fim, a pesquisa procurou caracterizar um quadro geral da intervenção do Estado no setor rural, tendo como variável *proxy* a política de planejamento para o desenvolvimento econômico. Ao respeito é preciso dizer que dada a complexidade da ação estatal, uma caracterização em sentido amplo a colocariam como uma tarefa fora do alcance desta tese, e exigiria de fato o esforço multidisciplinar de toda uma equipe, razão pela qual a análise do planejamento econômico é só um aporte em tal propósito.

O quarto capítulo descreve e analisa o planejamento econômico para o desenvolvimento rural a partir dos diagnósticos, diretrizes e políticas contidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) aprovados desde 1960 até 2018. A análise dos PND mostrou-se suficiente para indicar as contradições entre o discurso pautado nas narrativas ou paradigmas para o desenvolvimento rural e as ações restritas da institucionalidade para estimular as transformações, síntese que seria por sua vez consequência da persistência da estrutura agrária reproduzida durante o período.

A análise das políticas descritas nos PND permitiu destacar o aprofundamento dos problemas socioeconômicos próprios de uma estrutura agrária bimodal em junção com um ambiente marcado pelo conflito armado. Em particular, a análise dos PND permitiu evidenciar que três fatores estruturais identificados pelos sucessivos governos persistiram durante o período: em primeiro lugar, a distribuição desigual da terra e a persistência dos conflitos de uso do solo; em segundo lugar, o aprofundamento da heterogeneidade estrutural que exacerbou os conflitos entre as formas produtivas (economias camponesas, agricultura comercial, latifúndio improdutivo-especulativo, etc.); e em terceiro lugar, a pouca importância dada pelo Estado à resolução do conflito armado como parte fundamental das políticas para o desenvolvimento rural.

Esse balanço da ação estatal permitiu sugerir que o aprofundamento das brechas socioeconômicas entre as formas produtivas, a desigualdade e a injustiça na distribuição e alocação dos fatores e recursos para o desenvolvimento rural, e até a própria violência, teriam sido “normalizadas” no arranjo institucional que integra a estrutura agrária da Colômbia.

Como foi referido anteriormente, o conceito de estrutura agrária assumido na pesquisa implicou considerar a distribuição e usos da terra como núcleo das relações que sustentam o subdesenvolvimento na ruralidade. Por tal motivo a pesquisa enfatizou na análise da expansão da fronteira agrária e na descrição do processo de concentração da propriedade rural.

O quinto capítulo analisa a desigualdade na distribuição da propriedade e da posse da terra rural durante o período, ou seja, caracteriza o núcleo da estrutura agrária, sendo proposto para esse fim o processo denominado “apropriação-concentração”. Na descrição do processo de “apropriação-concentração” foram utilizadas várias fontes, dentre as quais se destacam os censos agropecuários, os registros de transações fundiárias e os resultados de outras pesquisas relevantes, insumos que possibilitaram medir a expansão da fronteira agrária mediante a titulação de terras devolutas (baldios) e a caracterização do processo de apropriação-concentração da propriedade rural.

A análise da distribuição fundiária no período permitiu evidenciar um aprofundamento na concentração da propriedade e da posse da terra, o que causou uma tensão maior entre as formas de produção mais representativas: a economia camponesa foi condenada ao fraccionamento dos minifúndios, enquanto que a grande propriedade concentrou a maior parte da área disponível, sendo progressivamente suprimidas pequenas e médias propriedades.

A “área disponível” mostrou uma alta dinamicidade durante 1961 e 2016, sendo incorporados “novos espaços” em usos diversos por efeito da colonização que a pesquisa estima em mais de 20 milhões de hectares. Não obstante, a fronteira agrária que se expandiu e legitimou mediante a política de titulação de terras devolutas (*baldíos*), segundo a análise feita das transações de imóveis com histórico de terras devolutas, sucumbiu às forças da concentração e do abandono estatal, sendo grande parte das terras tituladas objeto de venda em um mercado coagido pela violência, a pobreza e a desigualdade.

O sexto capítulo descreve a reprodução dos conflitos de uso do solo, e a relação desses conflitos com as formas de propriedade. O capítulo faz ênfase na descrição dos usos agrícola e pecuário, encontrando como fator constante durante o período a persistência dos conflitos de uso, em particular a predominância do uso pecuário em áreas com potencial agrícola. Essa incidência dos conflitos de uso junto à concentração excessiva da propriedade e à consolidação de um arranjo

institucional excludente geraram graves consequências em matéria política e distributiva tanto no interior quanto nas margens da fronteira agrária.

Nesse sentido, a colonização da fronteira agrária da Colômbia durante o período que abrange a pesquisa, também implicou uma significativa transformação do espaço, em particular porque a inclusão de novas áreas em diferentes usos econômicos foi possível através do desmatamento de florestas, bosques, savanas e outros biomas de alto valor ambiental.

Assim, a colonização se apresenta como uma disputa pelas áreas da fronteira agrária, envolvendo por um lado, interesses de sujeitos que procuram o desejado acesso à propriedade (colonos camponeses) ou a garantia dos direitos territoriais (propriedade coletiva) sobre espaços que ancestralmente tem habitado (comunidades étnicas); e do outro lado, atores armados presentes nestas áreas vinculados com atividades ilegais (narcotráfico, por exemplo), junto a investidores nacionais e estrangeiros que procuram a valorização do capital em atividades diversas como a agricultura em grande escala, a economia extrativa (mineração, petróleo), a especulação imobiliária, entre outras.

Essa mistura particular de atores, atividades econômicas e interesses com grande impacto em áreas da fronteira agrária permite prever uma persistência dos conflitos nesses espaços, situação que coloca em grave risco, não só às populações étnicas e camponesas que habitam essas áreas, também aos ecossistemas e biomas que constituem as margens de uma fronteira agrária que ainda não foi fechada.

Por fim, na última seção é apresentada a conclusão geral da pesquisa.

## 1. MARCO DE REFLEXÃO CONCEITUAL E ANALÍTICA

A análise da história, em geral, procura questionar ou entender não apenas o passado, também o presente. Caio Prado Jr., historiador brasileiro, afirma em sua obra *Formação do Brasil Contemporâneo*: “Todo povo tem na sua evolução, vista à distância, um certo ‘sentido’” (PRADO JÚNIOR, 1994; p. 13). Esse “sentido”, segundo Prado Jr., pode ser construído ou descrito a partir das continuidades e descontinuidades das estruturas sociais e econômicas, encontrando coerência como rede interconectada e como processo dinâmico.

Certamente, cada momento histórico define uma sociedade e, por tal motivo, a realidade é sempre um fenômeno particular, apesar das semelhanças que possa ter com a realidade de outras épocas. No entanto, existem formas, padrões e estruturas que revelam uma aparente continuidade. Esses padrões constituem uma parte essencial do peso ou legado da história, que afeta consideravelmente a evolução de uma sociedade.

Na Colômbia, a frase "tudo muda para que tudo continue igual" é de uso comum. A frase descreve um conteúdo de impotência e decepção, denotando uma contradição inegável: aludindo a dois conceitos típicos da física, parece significar que o movimento e a evolução dos diferentes fatores que compõem a sociedade (dinâmica) não se alteram significativamente, mostrando um aparente equilíbrio (estático). Em outras palavras, parece uma “cobrança” à força da história, a qual apesar das transformações, não consegue alterar um estado repetidamente indesejável. Talvez por essa aparente contradição seja mais que conveniente assumir de forma explícita o caráter dubitativo implícito no “certo” sentido histórico a que se refere Caio Prado Júnior na referência acima.

Segundo Escobar (1998), o desenvolvimento aparece como um horizonte de sentido na evolução histórica do capitalismo, pelo menos dessa maneira parece ter sido imposto, tanto aos indivíduos quanto à sociedade e às instituições. A obsessão pelo desenvolvimento, no entanto, não garante sua conquista. Não faltam exemplos para sustentar esta afirmação, tanto para o caso da Colômbia como de muitas economias latino-americanas. O desenvolvimento, de fato, parece ser uma festa com poucos convidados (CANO, 1998, 2010).

Em um esquema de definição simples, o desenvolvimento pode ser entendido de duas maneiras relacionadas: a) Um estado particular de avanço das

forças produtivas e das estruturas sociais no capitalismo, que em termos econômicos se explicaria pela influência do progresso técnico e consequente elevação da produtividade e; ao mesmo tempo, pela transformação do ser humano como um sujeito capaz de realizar suas potencialidades no nível coletivo e individual, impulsionado pelas melhores condições de bem-estar (FURTADO, 1981, 2002); e b) Uma estrutura de ação imposta a uma sociedade dada, apoiada em um discurso sobre a economia, de cuja aplicação se esperaria uma consecução progressiva e plena dos padrões sociais e individuais impostos culturalmente (ESCOBAR, 1998). É principalmente a partir desse último sentido ou noção que serão analisados no terceiro capítulo desta pesquisa, cada um dos paradigmas do chamado "desenvolvimento rural" e suas relações com a ação do Estado no período.

Visto à distância, o desenvolvimento pode ter parecido alcançável para a Colômbia e a maioria dos países da América Latina. Mas visto de perto, com base em indicadores objetivos, o desenvolvimento, entendido no primeiro sentido, não apareceu como resultado histórico e, pior ainda, não se antecipa como uma realidade futura, pelo menos para muitas das economias latino-americanas, um exercício de prospecção sempre arriscado diante da incerteza que molda a história.

Diante uma sensação de insatisfação, que se explicaria em que, apesar das mudanças, da acumulação de capital, do combate à pobreza, e de outros reiterados desejos e práticas, o desenvolvimento não aparece como uma síntese; e pelo contrário parece se repetir um arranjo socioeconômico problemático e em aparência estático, surge uma inquietude: se isso tudo não tem sido desenvolvimento, então o que tem sido?

A resposta para essa inquietude constitui a base da proposta de análise sugerida nesta pesquisa, a qual deriva de uma categoria complexa em si mesma, de tal forma que mais que uma resposta ou solução da questão, se busca uma estrutura conceitual para entendê-la. Especificamente, a proposta sugere que foi o subdesenvolvimento, e não o desenvolvimento, a forma de acumulação que moldou esse horizonte de sentido durante o período analisado. E nesse sentido o trabalho busca evidências na análise da ruralidade colombiana e das ações do Estado para dar suporte à hipótese sobre a persistência estrutural do subdesenvolvimento na Colômbia.

### 1.1. Subdesenvolvimento como categoria autônoma

O subdesenvolvimento não pode ser entendido como um simples antônimo de desenvolvimento econômico em um sentido material, isto é, como um *checklist* não satisfeito de padrões culturais e socioeconômicos. Essa forma de entendimento estaria errada, uma vez que o subdesenvolvimento como categoria de análise econômica não implica necessariamente um complemento lógico do desenvolvimento, isso apesar da oposição evidente e da natureza de suas origens.

Segundo Furtado (1964, 2002), o subdesenvolvimento como categoria econômica corresponde a um conceito autônomo, construído sobre a dinâmica histórica de certos países onde houve uma inserção particular no capitalismo globalizado. De tal maneira que, contrário à tese *rostowniana* de transição produtiva, o subdesenvolvimento não corresponde a um estado ou fase particular do capitalismo, e, portanto, não são apropriadas em *stricto sensu* noções como “atrasado”, ou “arcaico” para definir um país em oposição às formas desenvolvidas (FURTADO, 1964, 2002, 1994).

De acordo com Furtado (1964, 2000), a origem do subdesenvolvimento das economias periféricas correspondeu à terceira linha de expansão da economia industrial europeia. A primeira linha de expansão ocorreu no núcleo industrial (Inglaterra) no século XVIII, entre outras com a liberação do trabalho e a maior intensidade tecnológica na produção de manufaturados. A segunda linha de expansão correspondeu com a colonização de terras livres e de condições semelhantes às da Europa (oeste dos Estados Unidos e a Austrália), sendo essencial nessa expansão o estímulo à exploração do ouro e o desenvolvimento do transporte marítimo. Finalmente, na terceira linha de expansão do capitalismo globalizado, foram considerados países com tradição colonial, para os quais desde o início o interesse foi o fornecimento de matérias-primas, que no início do século XIX já eram amplamente demandadas pelos centros, tanto para os fins de expansão industrial quanto para a satisfação das demandas de consumo das diferentes classes sociais (FURTADO, 1964, 2000).

As peculiaridades dessa terceira linha de expansão composta por economias pré-capitalistas, tanto no nível interno quanto externo, fizeram que o capitalismo nas novas repúblicas adquirisse formas únicas, que não podem ser encontradas nas fases anteriores dos países europeus ou inclusive no

desenvolvimento particular dos Estados Unidos ou da Austrália. Desta forma, Furtado demonstra a partir da evidência histórica que o capitalismo particular dos países periféricos (terceira linha da economia industrial europeia) não pode ser caracterizado como uma fase na trajetória percorrida pelos países desenvolvidos (FURTADO, 1964, 2000).

Assim, o subdesenvolvimento como categoria construída pelo estruturalismo latino-americano de escolas como a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), a Escola de Campinas e particularmente na obra de Celso Furtado, corresponderia a um conceito autônomo com características estruturais, ou seja, que não constitui uma etapa de transição para o desenvolvimento, mas a dinâmica de um modo particular de acumulação capitalista (FURTADO, 1964; BIELSCHOWSKY, 1998; OSORIO, 2001; DOS SANTOS, 2013, 2017).

Segundo Prebisch (1998), Furtado (1992, 2002), Oliveira (2013) e Cano (2014), o subdesenvolvimento ocorreu e se reproduziu como consequência da rápida disseminação das novas formas de produção, processos técnicos e formas de divisão do trabalho irradiados desde um pequeno número de países setentrionais (os centros) para outros localizados, principalmente sobre e abaixo do Equador (as periferias<sup>1</sup>).

O centro está conformado por aquelas economias nas quais a técnica capitalista de produção emerge e se difunde. A periferia, definida em oposição ao centro, envolve todas aquelas economias que permanecem em um estado tecnológico e organizativo defasado em relação ao centro. Cabe salientar que esta distinção não é estabelecida a priori, resulta do processo histórico de difusão do progresso técnico e de como este vai transformando as estruturas produtivas arcaicas. Enquanto no centro os benefícios da introdução de uma nova técnica se generalizam rapidamente para todos os setores, nas economias periféricas tais benefícios ficam circunscritos a setores específicos, em geral ao setor exportador de matérias-primas e aos demais vinculados a este (DOS SANTOS, 2017, p. 122).

As relações que se estabelecem entre esses dois tipos de países (centros e periferias) correspondem a formas de dependência que tendem a se perpetuar,

---

<sup>1</sup> Segundo Furtado (1981), o conceito de centro-periferia para entender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento foi uma ideia originalmente adaptada por Raúl Prebisch e pelo grupo de cientistas sociais reunidos na CEPAL. Essa relação centro-periferia, de acordo com Bielschowsky (1998), seria uma forma de análise básica que sustentou o método histórico-estrutural e que definiria a continuidade da escola da CEPAL.

devido ao tempo e ao atraso material próprios da inserção das economias periféricas. Essas formas de dependência impactaram a produção, as técnicas e o próprio consumo, mostrando uma característica cumulativa a partir da análise histórica (MYRDAL, 1959; FURTADO, 1964, 1981, 2000; RODRÍGUEZ, 1977; DOS SANTOS, 2017).

Nessa caracterização da dominação e subordinação das economias periféricas, parecem coincidir autores da escola da dependência e outras propostas teóricas heterodoxas que incorporam a relação centro-periferia na análise das classes sociais e das relações de exploração e apropriação do excedente econômico.

Para Fernandes (2006) e De Campos (2014), o conceito de dependência externa em termos econômicos consiste na apropriação pelas economias centrais (primeiro mundo, norte global, países desenvolvidos etc.) dos excedentes gerados nos espaços econômicos periféricos. Tal circunstância é analisada como um fenômeno de natureza histórica, que teria suas origens no período colonial.

Segundo esses mesmos autores, o subdesenvolvimento é um conceito diretamente relacionado à segregação social, ou seja, implica aproveitar estruturas de dominação (burguesia nacional, formas institucionais, empresas multinacionais, etc.) e exploração que se revelam em uma ampla desigualdade em diferentes dimensões (econômica, social, cultural, espacial, política etc.). De tal maneira que o subdesenvolvimento corresponderia a um fenômeno cuja função seria garantir a apropriação de excedentes para alimentar a valorização do capital, sendo a dependência externa um dos principais canais de apropriação.

Cardoso e Faletto (2000) entendem o subdesenvolvimento como um estado das economias latino-americanas com qualidades herdadas dos laços de dominação colonial, que com o acontecimento da revolução industrial desencadearam trajetórias diferenciadas em matéria produtiva, situação que causou uma distinção no sistema econômico global:

Em todo caso, a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mesmo mercado economias que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Desta forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica

internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. Entretanto, o conceito de subdesenvolvimento, tal como é usualmente empregado, refere-se mais à estrutura de um tipo de sistema econômico, com predomínio do setor primário, forte concentração da renda, pouca diferenciação do sistema produtivo e, sobretudo, predomínio do mercado externo sobre o interno. Isso é manifestamente insuficiente (CARDOSO; FALETTO, 2000, p.507).

Para um autor estruturalista como Furtado (1974, 1994), de fato o fenômeno chamado “dependência” é mais geral que o subdesenvolvimento; na verdade, é anterior ao último. Segundo Furtado (1964, 1974), qualquer economia subdesenvolvida é necessariamente dependente, isso em razão a que o subdesenvolvimento é um tipo particular de capitalismo que surge nas relações desiguais entre centro e periferia. Essa natureza geral da dependência sustentaria seu pessimismo em relação à superação do subdesenvolvimento, visto que de nada serviria a alteração das estruturas econômicas e políticas internas se simultaneamente não se consegue alterar a dependência externa em matéria econômica e cultural - dependência tecnológica e padrões de consumo, respectivamente (FURTADO, 1974, 1992, 1994).

Segundo Furtado (1981), Rodríguez (1977), Oliveira (2013) e Prebisch (1998), essa dependência das periferias em relação aos centros foi inicialmente baseada em um sistema de divisão internacional do trabalho que reservava para os centros dominantes as atividades produtivas nas quais se concentrava o progresso tecnológico e os consequentes ganhos de produtividade, sendo rigorosamente aplicados ao processo produtivo; enquanto para economias periféricas ou dependentes foram reservadas a produção especializada de produtos primários destinados ao mercado externo, particularmente para atender à demanda de insumos dos centros.

No entanto, com o avanço do capitalismo, o subdesenvolvimento passou por um processo de adaptação, onde as inovações, paradigmas e imposições econômicas e sociais produzidas no centro foram (e continuam sendo) recorrentemente implantados nas economias periféricas. Tais características de subordinação e dependência, que na maioria das análises até a década de 1970 se concentraram em aspectos tecnológicos e culturais (consumo imitativo), já posteriormente também se estenderam para outras esferas como monetária e

financeira (BELLUZZO; TAVARES, 1980; TAVARES, 1985; BIELSCHOWSKY, 1998; TEIXEIRA, 2009; DOS SANTOS, 2017).

Cano (2014) e Dos Santos (2017) destacam essas formas de dominação e dependência que pesam sobre as economias periféricas, destacando-se duas fundamentais: as implicações das estruturas monetárias hierárquicas (inserção financeirizada) e as várias formas de coerção por parte de outros países (pressões geopolíticas). Esses últimos avanços conceituais foram tratados especialmente por autores que Dos Santos (2017) reúne em um núcleo de pensamento que denomina “Escola de Campinas”, em referência aos trabalhos desenvolvidos principalmente por pesquisadores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas - Unicamp.

Segundo Dos Santos (2017), em coerência com Bielschowsky (1998), o arcabouço teórico estruturalista não foi alterado em seus fundamentos, o que seria explicado pela validade de suas premissas e a coerência interna. Isso embora as mudanças importantes que ocorreram desde a proposta original da CEPAL até as primeiras décadas do século XXI.

## **1.2. Heterogeneidade estrutural: um traço dinâmico do subdesenvolvimento**

Para o estruturalismo latino-americano, nos primórdios da análise centro-periferia, a difusão diferenciada do progresso técnico importado e implantado nos países periféricos gerava um dualismo produtivo e social, uma vez que os setores que conseguiam aplicar técnicas modernas (aquelas ligadas às exportações, principalmente) obtinham ganhos de produtividade muito superiores aos que recebiam uma contribuição marginal ou nula da tecnologia importada. Essas diferenças de produtividade, que resultavam ser cumulativas com o passar do tempo, também geravam discrepâncias entre as distintas camadas sociais impactadas de forma distinta pelas mudanças técnicas, provocando lacunas contínuas nos padrões de consumo (FURTADO, 1981, 2007).

Deve-se notar que o dualismo social e produtivo das economias periféricas, pelo menos no caso latino-americano, antecedeu à inserção particular das economias periféricas na economia global durante o século XIX. No entanto, com essa inserção, o dualismo tornou-se mais evidente e problemático, tal como indicado por autores como Furtado (2007), Prado Júnior (1994), Colmenares (1999)

e Costa (2015) e outras obras e pesquisas que caracterizam a dinâmica socioeconômica durante o período colonial e na transição para o período republicano.

Segundo Rodríguez (1977), Cano (2000) e Furtado (1981, 2000, 2007), no caso das antigas colônias espanholas e portuguesas, além das brechas técnicas e da divisão racial do trabalho, destacam-se as diferenças de consumo de cada forma de produção ou estrato social. Assim, enquanto o consumo estava limitado à subsistência para a maioria da população, o padrão de consumo das classes privilegiadas que detinham o domínio econômico e político procurava assimilar ou copiar a ostentação das metrópoles europeias (FURTADO, 1981, 2000, 2007).

Furtado (2007), em coerência com a análise realizada por Colmenares (1999) para o caso colombiano, mostra que durante o período colonial os proprietários de terras, exploradores de minas e empresários agrícolas ligados à atividade econômica de exportação mantinham um perfil de consumo composto principalmente por mercadorias importadas; enquanto a maioria dos trabalhadores e os desapropriados praticavam um consumo restrito à produção doméstica, garantido essencialmente por uma agricultura de subsistência.

As diferenças técnicas, econômicas e sociais parecem ter sido reproduzidas (adaptadas) na dinâmica do subdesenvolvimento, em alguns casos mostrando mudanças superficiais e formais, mas mantendo a mesma essência, como se eles simplesmente *trocassem de roupa* (CANO, 1996, 2000).

Pinto (1970) analisa criticamente o dualismo clássico na contemporaneidade, evidenciando a natureza conflitiva do subdesenvolvimento que persiste mesmo com o impulso da produção industrial moderna e da alta urbanização das economias latino-americanas. Segundo Pinto (1970), em concordância com Oliveira (2013), com o advento do processo de industrialização das economias latino-americanas, o imperativo do dualismo clássico que tendia a estigmatizar setores "atrasados", como a agricultura de subsistência, resultava inconveniente. Isso ocorria devido à incorporação em massa de tecnologia moderna, não apenas na produção orientada para a exportação, também na produção para fins domésticos, o que gerava crescentes diferenças técnicas e distributivas mais complexas nas áreas urbanas e rurais.

De acordo com Pinto (1970), o avanço da industrialização e a emergência de um conjunto de estratos econômicos e sociais nos centros urbanos, com uma

variedade maior de atividades econômicas díspares em termos de produtividade, tornaram mais complexa a classificação moderno-atrasado, e criaram diferentes trajetórias distributivas que foram formalizadas no conceito de heterogeneidade estrutural, que substituiu ao dualismo clássico e buscava evidenciar a “grande contradição do modelo”:

[...] que se está procurando reproduzir a estrutura produtiva da “sociedade de consumo suntuoso”, a qual é possível sob uma ampla e diversificada produção com níveis de renda superiores aos 1500 dólares, em economias que obviamente não contam com o primeiro e que dificilmente conseguem uma renda de 500 dólares por pessoa-ano (PINTO, 1970, p. 94).

A heterogeneidade estrutural no subdesenvolvimento resulta oposta à relativa homogeneidade estrutural dos países desenvolvidos (os centros), o que Pinto (1970) sustentou de forma concisa na análise da distribuição semelhante de indicadores de produtividade e das taxas de lucro entre setores e estratos econômicos (PINTO 1970).

Assim, para Pinto (1970), em coerência com Rodríguez (1977), o processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), que representava o modelo de desenvolvimento adotado pelas economias latino-americanas na época, estava reproduzindo problemas de produtividade e distribuição sobre um conjunto maior de atividades econômicas, não apenas entre setores exportadores e não exportadores.

Essas duas características, a heterogeneidade e a especialização, se definem por contraste com as estruturas produtivas dos centros, que se consideram comparativamente homogêneas e diversificadas. As diferenças de estrutura servem de base para as distintas funções que cada polo cumpre no esquema tradicional da divisão internacional do trabalho, que por sua vez refletem um tipo de comércio internacional caracterizado pela troca de matérias primas e alimentos por bens industriais (RODRÍGUEZ, 1977, p. 285, tradução nossa).

De acordo com Bielschowsky (1998), Cano (2000) e Chena (2010) essa característica histórico-estrutural dos países latino-americanos continuou após as reformas estruturais e crises financeiras ocorridas no período posterior à década de 1970, sendo reiterada a natureza cumulativa da heterogeneidade estrutural que formalizou originalmente Aníbal Pinto.

Desde outra corrente teórica, Oliveira (2013) faz uma crítica ao dualismo clássico entre o moderno e o atrasado, mostrando-o não como uma oposição, mas como uma simbiose particular: o moderno é mantido a partir do atrasado. Esse

processo de apropriação particular do superávit econômico no subdesenvolvimento, segundo Oliveira, ocorre em contextos diferentes e em cenários sociais contraditórios, onde o moderno contrasta com o atrasado, tornando a economia em um bicho particularmente estranho: o ornitorrinco, uma alegoria que o autor usa para mostrar os traços evolutivos da economia brasileira entre 1970 e os inícios do século atual.

A partir da análise de Oliveira (2013), Furtado (1964, 2007) e Pinto (1970), pode-se concluir que o subdesenvolvimento transcendeu do puro dualismo entre o moderno e o atrasado para um esquema de composição mais complexo. Esse esquema estaria constituído por núcleos ou estratos intermediários, nos quais a disseminação dos ganhos de produtividade continuaria sendo desigual, e, portanto, incrementadas as lacunas econômicas e sociais (CHENA, 2010).

Essa divergência se explicaria, entre outros fatores, pelos déficits acumulados de investimento, a elevada concentração dos escassos investimentos nos núcleos primários-exportadores, a crescente dependência dos lucros pela sorte do mercado externo, a escassa intervenção estatal para garantir a disseminação das mudanças tecnológicas, e claro, nos problemas acumulados de distribuição de renda (CHENA, 2010).

### **1.3. Subdesenvolvimento e modernização**

Entender o subdesenvolvimento não como uma fase do desenvolvimento capitalista, mas como uma categoria de análise autônoma, é essencial para os fins de caracterização do período como proposto nesta tese.

Para Furtado (1992, 2000), o subdesenvolvimento, mesmo que mantenha a economia nacional dependente e atrelada ao setor externo, é um modo de produção que reproduz e aumenta as desigualdades no nível interno, uma vez que os poucos ganhos de produtividade e o valor extraído servem essencialmente para garantir o padrão de consumo ostentoso de uma pequena camada da sociedade que convive com a desigualdade e a pobreza da maior parte da população.

Compreendendo essa particularidade do subdesenvolvimento como uma forma particular de capitalismo e não como uma fase no caminho para o desenvolvimento, sua persistência seria não apenas devido a falhas na política econômica, também uma consequência da manutenção das estruturas e formas institucionais que o sustentam ou definem.

Neste sentido, afirmar a existência da persistência do subdesenvolvimento não implica necessariamente negar a ausência de progresso social ao longo do tempo. No entanto, os indicadores de progresso revelam os efeitos da modernização e do crescimento econômico, e não do desenvolvimento econômico no sentido estrito. A distinção entre esses processos é formalizada por Furtado (2002) em sua reflexão sobre a dinâmica do capitalismo brasileiro durante a segunda metade do século XX:

Com o crescimento econômico eleva-se a renda da população. Com a modernização, adotam-se novas formas de vida, imitadas de outras sociedades que, estas sim, beneficiam-se de autêntica elevação da produtividade física. Mas só o desenvolvimento propriamente dito é capaz de fazer do homem um elemento de transformação, passível de agir tanto sobre a sociedade como sobre si mesmo, e de realizar suas potencialidades. Daí que a reflexão sobre o desenvolvimento traga em si mesma uma teoria do ser humano, uma antropologia filosófica. (FURTADO, 2002, p. 2).

Para Furtado (2002), embora durante a segunda metade do século XX a economia brasileira multiplicou várias vezes seu PIB e melhorado em vários indicadores sociais, o Brasil continuava sendo um país subdesenvolvido no início do século XXI. A manutenção e reprodução dos fatores histórico-estruturais do subdesenvolvimento no Brasil o levaram a afirmar que durante a segunda metade do século XX houve crescimento e modernização, mas não desenvolvimento.

Contudo, a experiência dos países considerados hoje desenvolvidos, mostrou que o crescimento econômico, de fato, contribuiu para a estruturação de sociedades com menos disparidades socioeconômicas e maior paz relativa, ou seja, o crescimento econômico foi uma condição necessária para o desenvolvimento (Chang, 2002). No entanto, o crescimento econômico não parece ter sido uma condição necessária e suficiente para os países subdesenvolvidos.

De fato, pode-se afirmar que, com base nas características institucionais e na evolução da acumulação de capital, o crescimento econômico não resultou em uma contribuição para superar os fatores histórico-estruturais que definem uma situação socioeconômica reiteradamente problemática. Sem embargo, tal contradição “faz sentido” em termos teóricos quando se entende que o crescimento econômico e a modernização corresponderiam simplesmente com formas de reprodução do subdesenvolvimento como modo de produção.

Tendo como base a revisão da bibliografia analisada, é possível apontar alguns dos elementos estruturais do subdesenvolvimento que teriam sido mantidos com influência da modernização:

- a) Grandes diferenças nos padrões de consumo entre as camadas mais ricas da população e a maioria pobre;
- b) Crescentes disparidades em produtividade e distribuição da renda entre regiões e formas de produção;
- c) Perfil produtivo determinado pela demanda externa
- d) Alta e persistente dependência tecnológica estrangeira;
- e) Alta concentração da renda e da propriedade sobre ativos;
- f) Elevados níveis de segregação social devido a fatores raciais, sociais e de localização;
- g) Subordinação e coerção externa em questões monetárias e financeiras.

Cada um desses fatores inter-relacionados, como indicado acima, faz parte de diagnósticos reiterados por distintos autores desde os anos cinquenta em diante, levando-os à conclusão de que os efeitos da modernização foram insuficientes para superar o subdesenvolvimento. Não é por acaso que Furtado considera o ideal de mudança do subdesenvolvimento para outro tipo de capitalismo (mais inclusivo e sem características autoritárias, por exemplo) como uma revolução (FURTADO, 1994, 2000).

Segundo Furtado (1994), existem algumas condições mínimas para as economias periféricas atingir esse ideal de superação do subdesenvolvimento, dentre as quais destaca: 1) a autonomia nas relações externas para limitar a drenagem de recursos para o exterior; 2) a garantia de poupança e o controle do excedente gerado no processo produtivo para que não se encaminhe simplesmente na imitação do padrão de consumo dos países desenvolvidos; 3) a descentralização das estruturas econômicas e das políticas de incentivos que garantam um uso produtivo dos recursos; e 4) a constituição de estruturas sociais capazes de gerar criatividade, servindo de contenção para processos de concentração do poder político e econômico.

Nesse conjunto de opções, Furtado considera a intervenção do Estado na economia um fator necessário e importante. Essa intervenção estatal, de acordo com Furtado (1994), pode ser realizada por meio de diferentes arranjos ou formas de gestão para favorecer mudanças estruturais substanciais, em particular o autor

distingue três opções: a primeira opção consistiria na coletivização dos meios de produção, especificamente em setores estratégicos da economia; a segunda opção seria a priorização na satisfação de necessidades básicas e a homogeneização de padrões de consumo; e a terceira opção corresponderia à geração de lucro em autonomia externa, ou seja, a canalização prioritária de investimentos para setores com potencial de liderança no comércio global.

No entanto, cada uma dessas opções ou propostas de gestão do Estado para superar o subdesenvolvimento, segundo Furtado (1994), encontra sérios impedimentos políticos, tanto no nível interno quanto no externo. O surgimento de novas ou renovadas barreiras no campo da política interna e do comércio e finanças internacionais restringe ainda mais esses ideais de transformação, sendo reiterado um pessimismo na empresa de superação do subdesenvolvimento (MALLORQUÍN, 2019).

#### **1.4. O problema agrário na dinâmica do subdesenvolvimento**

O desenvolvimento, como mencionado acima, tem uma acepção de significado vinculada ao discurso ou narrativa econômica de origem estrangeira, cujo objetivo consiste na melhoria progressiva dos indicadores econômicos, sociais e ambientais, tendo como fim último a consecução de um estado desejável: o *status* desenvolvido.

Como será analisado no terceiro capítulo desta pesquisa, o desenvolvimento como narrativa possui uma natureza polivalente e fragmentária, o que possibilita desagregar e dividir seu impacto de acordo com dimensões ou características como espaço, setores econômicos ou inclusive o próprio ser humano. Assim, categorias como "desenvolvimento humano", "desenvolvimento social" ou "desenvolvimento rural" são comuns na literatura e nos debates. Essas características não são aplicáveis no caso da categoria subdesenvolvimento, devido a que nenhum país deseja reproduzir essa forma de acumulação, e porque não constitui uma fase dos países desenvolvidos.

Por essas razões, não é possível em um sentido teórico fragmentar o conceito tentando entender, por exemplo, o "subdesenvolvimento rural", razão pela qual o trabalho se limita à caracterização do problema agrário - ou questão agrária— de uma economia subdesenvolvida como a colombiana. Nesse esforço teórico, a pesquisa procurou identificar e caracterizar alguns dos padrões ou fatores de

natureza histórico-estrutural nas áreas rurais que contribuíram –ou, mais cautelosamente, teriam contribuído— para sustentar o subdesenvolvimento.

A partir da revisão bibliográfica que sustenta esse marco conceitual, foi possível identificar vínculos precisos entre o subdesenvolvimento e o espaço rural, sendo possível destacar fatores como a inserção da produção doméstica no comércio mundial, as implicações produtivas e distributivas das estruturas de propriedade e as lacunas socioeconômicas no nível dos espaços.

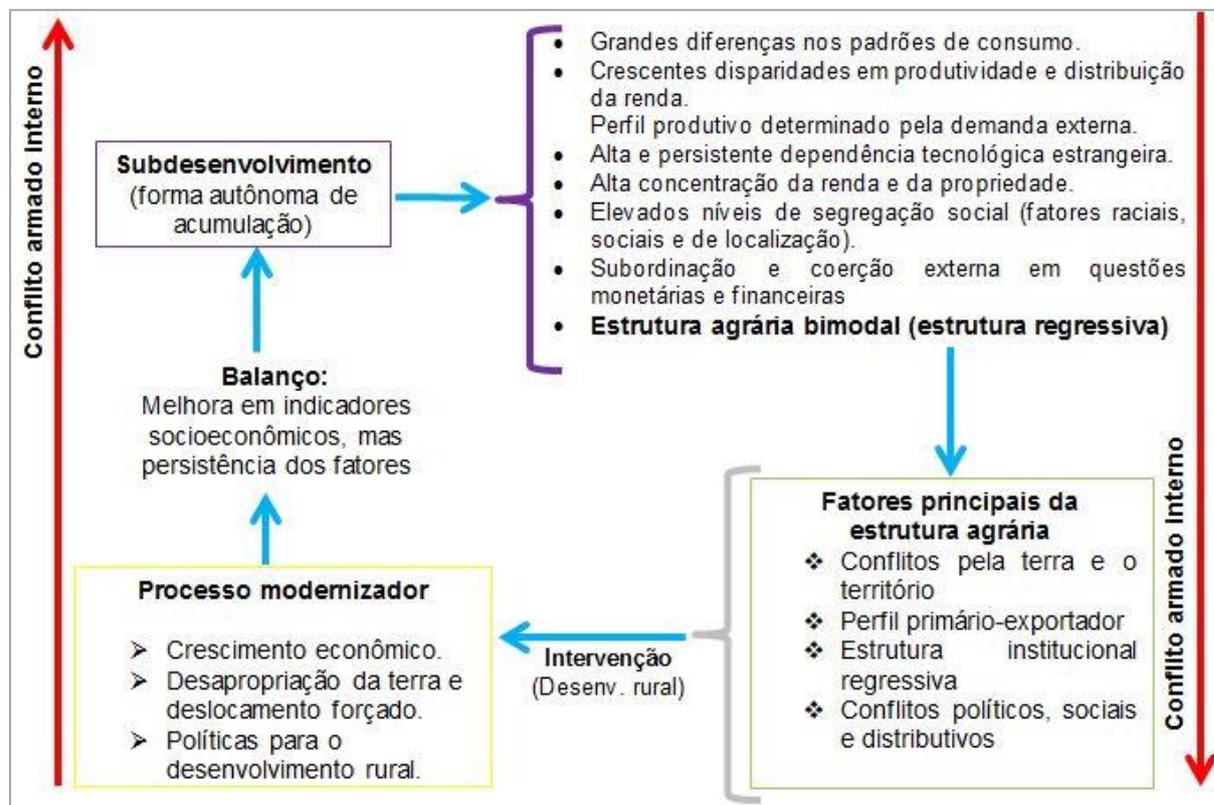
É preciso explicitar que esses vínculos entre o problema agrário e o subdesenvolvimento já foram identificados por autores latino-americanos heterodoxos como Furtado (2007), Prebisch (1963, 1998) e García (1973, 1986, 2006). De fato, mais de meio século após a criação da CEPAL, pode-se afirmar que, apesar das mudanças provocadas pela modernização econômica, pelo menos no que se refere à Colômbia, o subdesenvolvimento se baseia, entre outros fatores, na inércia do denominado problema agrário, o que seria resultado, entre outros, do fracasso das políticas de reforma agrária (MACHADO, 2009; BERRY, 2017; MALLORQUIN, 2019).

No entanto, é também necessário reiterar que a persistência do subdesenvolvimento não significa exclusivamente assumi-lo como o resultado do fracasso de políticas públicas (a reforma agrária seria uma dessas políticas). Estabelecer esse relacionamento unívoco implicaria não reconhecer outras dimensões do subdesenvolvimento, não apenas no plano institucional, também em matéria cultural e política. No caso da Colômbia, por exemplo, é necessário identificar não apenas os fatores histórico-estruturais que reproduzem um modo particular de produção; é preciso também reconhecer a influência da violência como instrumento de manutenção ou disciplinamento desses fatores.

Em termos conceituais, a caracterização da estrutura agrária seria a forma adequada de analisar os fundamentos do subdesenvolvimento na ruralidade.

O esquema analítico apresentado na Figura 1 permite entender a relação histórica entre subdesenvolvimento, modernização econômica e conflito armado. Desta forma, a estrutura agrária constitui apenas um componente do subdesenvolvimento, razão pela qual na intenção de superação do tipo de acumulação histórico, seriam necessárias outras intervenções além do problema agrário.

**Figura 1** - Esquema analítico da relação entre subdesenvolvimento, modernização e conflito armado



**Fonte:** Prebisch (1963); García (1973); Furtado (2000); Johnston e Kilby (1977); Pinto (1970); Machado (2002); Oliveira (2013); Berry (2012, 2017), Suescún (2013). Elaboração própria.

A estrutura agrária no pensamento da CEPAL e em outras análises heterodoxas de pensadores que se debruçaram sobre esse tema, tem sido caracterizada pela primazia do dualismo social e produtivo entre o latifúndio e o minifúndio, ou seja, pela configuração socioeconômica particular que se gera a partir da posse e propriedade da terra, não só pelo prestígio e dominação que garante a posse da terra, também pelo ganho instável dos investimentos imobiliários e produtivos conjunturais. Esse dualismo social e produtivo que engendra a estrutura agrária, por sua vez, reproduz usos ineficientes do solo e um panorama de crescente desigualdade, expulsão permanente de mão-de-obra e a conseqüente concentração da riqueza e da posse da terra (RODRÍGUEZ, 1977).

Ainda que rica, é preciso dizer que a noção de “estrutura agrária” utilizada por uma parte importante da literatura estruturalista é usada em sentido genérico, ou seja, o conceito de estrutura ou as suas características (sua relativa rigidez e a alusão a um arranjo que envolve grupos sociais) são usadas para descrever problemas de tradição histórica no espaço rural, como a distribuição desigual da

posse e propriedade da terra, os usos ineficientes do solo e a persistência da pobreza e a miséria. De fato, apesar do uso reiterado do termo “estrutura agrária”, a proposta de análise estruturalista da CEPAL não apresenta um debate sobre a categoria, correspondendo sem dúvida alguma a um campo de análise epistemológico inexplorado e com potencial de aporte científico muito alto.

Na procura de caracterizar a estrutura agrária, e diante a necessidade da uma definição para tal efeito, a revisão da literatura identificou na obra de García (1973, 1986) um arcabouço conceitual pertinente. Segundo García (1973) a estrutura agrária se define como:

Um sistema de inter-relações econômicas, sociais, culturais e políticas cujo núcleo central está constituído pela propriedade da terra e dos recursos para utilizá-la, de acordo com padrões históricos de economia e organização social. Neste conceito, a propriedade sobre a terra implica o domínio sobre os recursos para sua utilização econômica e política – a infraestrutura física, as instituições de transferência de crédito e tecnologia, os mecanismos de comercialização agropecuária nos diversos mercados- sendo definido o esquema de uso segundo a função histórica que desempenha a terra como: bem de produção, bem de investimento, e como forma de poder e dominação social (GARCÍA, 1973, p.117, tradução nossa).

A definição anterior representa uma síntese inacabada do autor, isso em razão a que na revisão de vários dos seus textos pode-se perceber uma intencionalidade de adequação e atualização do conceito segundo os avanços do processo de modernização. Assim, se para os anos sessenta García (1967) apresentava uma definição demarcada pelo dualismo minifúndio-latifúndio, para os anos oitenta o autor destacava as transformações acontecidas pelo impacto do neoliberalismo, atualizando a definição de estrutura agrária como “um sistema de inter-relações articulado tanto à totalidade dos mecanismos do mercado capitalista como à estrutura de classes e de organização estatal das sociedades latino-americanas” (García, 1986, p. 55, tradução nossa). Em qualquer caso, as definições de Garcia mantêm uma coerência em pelo menos dois aspectos: a ideia de epicentro do problema da terra na estrutura agrária e o caráter funcional da concentração da propriedade da terra no nível histórico (SUESCÚN, 2013).

Machado (2002) critica a noção de estrutura agrária, e em particular a caracterização do núcleo. Para o autor, com o avanço do capitalismo no setor rural, a terra passou a ser mais um nodo nas relações sociais e econômicas do campo e, portanto a estrutura de posse e propriedade da terra passou a ser subordinada ao

conhecimento, a tecnologia e as finanças, no que denomina Sistema Agroindustrial (SAI).

Não obstante, ao discernir a natureza do SAI, fica claro que se trata de uma construção que toma como referência a acumulação capitalista em países desenvolvidos, particularmente de países da Europa, onde, por um lado, os conflitos pela terra não são tão graves, situação em grande medida explicada porque nesses países foram feitas profundas reformas agrárias; e por outro lado, porque nesses países os investimentos públicos na agricultura e outros setores viabilizaram uma ampla capacidade de inovação e de sustentação econômica (subvenções, subsídios e proteção comercial) que não são manifestamente típicas em países subdesenvolvidos.

Desta forma, as estruturas agrárias da Europa se afastam das características historicamente consolidadas na América Latina, onde são persistentes a distribuição desigual da terra e os conflitos pelo uso e acesso ao bem primário. Assim, se bem a influência das finanças e as mudanças tecnológicas têm impactado na realidade rural de países como Colômbia, uma análise pormenorizada da apropriação, uso e distribuição da terra mostra que, longe de ser um assunto secundário, a estrutura de posse e propriedade da terra continua sendo fator principal na dinâmica do setor.

A caracterização da estrutura da propriedade e da posse da terra continua sendo relevante na análise do problema agrário em países como a Colômbia pelas funções desta na estrutura agrária (Garcia, 1973; 1986). Efetivamente, para o caso colombiano, das três funções da posse e da propriedade da terra<sup>2</sup>, as funções especulativa e de dominação territorial têm subordinado a função produtiva, inclusive em tempo recente (SUESCÚN, 2013).

---

<sup>2</sup> A análise de Garcia (1973) se assemelha à de Keynes em relação à demanda por dinheiro. Keynes (2007) considera os usos e características do dinheiro de forma semelhante ao papel que a terra representou em outras fases históricas: “Pode ser que em determinadas circunstâncias históricas os proprietários de riqueza tenham pensado que a posse de terra se caracterizava por um alto prêmio de liquidez, e, visto que a terra participava com a moeda da particularidade de ter, em princípio, elasticidades de produção e de substituição muito baixas, é concebível que tenha havido na história ocasiões em que o desejo de possuir terra haja desempenhado o mesmo papel que a moeda em tempos recentes, no sentido de manter a taxa de juros num nível demasiado alto [...] O fato de ser o mundo tão pobre como é em bens de capital acumulados, apesar da ininterrupta poupança individual durante vários milênios, não deve ser explicado, na minha opinião, pela tendência da humanidade para a imprevidência, nem mesmo pelas destruições das guerras, mas, antes, pelos prêmios de liquidez que outrora tinha a propriedade da terra e que agora tem a moeda” (KEYNES, 2007, p. 216).

Uma análise sobre as características dos usos do solo, dos conflitos socioeconômicos e ambientais assim como das implicações produtivas em países subdesenvolvidos mostraria que essa hierarquia funcional e sua relação com a concentração da posse e propriedade da terra não corresponde com uma característica exclusiva do caso colombiano, e sim um traço histórico comum à maioria dos países subdesenvolvidos (DE JANVRY et al, 2002; EI-GHOMENY, 2006; LIPTON, 2009; BERRY, 2012, 2018).

De fato, a indefinição de direitos de propriedade, a existência de grandes extensões de terras públicas e a elevada concentração da propriedade da terra em um ambiente dominado pelos conflitos e pela a pobreza são características dos espaços rurais nos países subdesenvolvidos, características que contrastam com as realidades de países desenvolvidos, onde a prevalência desse tipo de fatores ou circunstâncias é mais a exceção que a regra (DEININGER; FEDER, 2001; LIPTON, 2009).

As estruturas agrárias de países subdesenvolvidos como a Colômbia geralmente reproduzem uma forma bimodal, que segundo Schultz (1964), Johnston e Kilby (1977), Machado (2002, 2009) e Berry (2012) consistiria uma configuração em que, por um lado, se tem um pequeno número de proprietários (e posseiros) que concentram grande parte da terra produtiva e, por do outro lado, um grande número de proprietários e posseiros estabelecidos em unidades de produção de subsistência.

Segundo Johnston e Kilby (1977), embora a “bimodalidade estrutural” tenha emergido como uma forma de descrição estatística na medição das formas de produção, particularmente na análise que Schultz (1964) realizou da agricultura soviética, posteriormente foi associada à caracterização de formas ou estruturas produtivas e à definição de estratégias de promoção do desenvolvimento.

A bimodalidade surge no momento em que a estrutura agrária configura um sistema onde se conformam dois polos de posse e propriedade da terra: um polo conformado por um grande número de proprietários com pouca terra (minifúndio) e outro polo integrado por um pequeno número de proprietários que monopolizam uma alta porcentagem da terra; no meio dos dois polos existe uma camada de proprietários que não tem uma relação significativa de poder na estrutura (MACHADO, 2002, p. 39, tradução nossa).

Para Lipton (2009) em coerência com Berry (2018), a configuração bimodal da propriedade gera potencialmente uma bimodalidade na produção,

principalmente em países com excesso de mão-de-obra. Segundo Berry (2012, 2018), restringindo-se ao uso agropecuário em “países em desenvolvimento”, o segmento que concentra a terra normalmente apresenta alta produtividade do fator, devido a que emprega poucas pessoas e detém a terra de melhor qualidade; enquanto a maioria da população que carece da terra ou possui uma área insuficiente a explora em sistemas de baixa produtividade e vive em condições severas de pobreza.

Nesta perspectiva, a bimodalidade adapta-se a uma forma radical de heterogeneidade estrutural no plano dos estratos de produção agropecuária, o que, em essência levaria ao retorno do espectro básico do dualismo clássico (moderno-atrasado), pelo menos no que se refere à distribuição da terra e da renda no campo.

Essa bimodalidade da estrutura agrária pode envolver efeitos sobre a eficiência dos sistemas ou formas de produção definidas no espectro de posse e propriedade da terra, mesmo com as limitações de caracterização dos arranjos fatoriais (terra, capital e trabalho) que exige tal julgamento (a eficiência) sobre a geração de valor econômico (BERRY, 2012, 2017, 2018).

Assim, além da distribuição particular da propriedade da terra e as implicações sobre a produtividade, a Estrutura Agrária Bimodal (EAB) se erigiria como a forma típica de configuração das relações socioeconômicas, ambientais e políticas do subdesenvolvimento no espaço rural. Para o caso colombiano, além da continuidade dos fatores histórico-estruturais que sustentariam a EAB, deve-se ainda considerar os impactos da violência e do conflito armado na caracterização.

A partir da análise bibliográfica, podem-se indicar quatro fatores como definidores da estrutura agrária consolidada na Colômbia: 1) A existência de conflitos pela terra e o território; 2) A persistência de um perfil rural-exportador; 3) A persistência de uma estrutura institucional regressiva; e 4) A continuidade de conflitos sociais, políticos e distributivos. O Quadro 1 descreve cada um dos fatores e os associa a um conjunto de variáveis, desses indicadores e características uma parte importante será abordada ao longo desta pesquisa e deverá ser objeto de discussão e eventual comprovação ou refutação.

Quadro 1 - Fatores principais da Estrutura Agrária Bimodal (EAB)

(continua)

Fator Estrutural	Elementos descritivos
<b>Conflitos pela terra e o território</b>	Alta concentração da propriedade e da posse da terra. Índice de Gini de concentração elevado.
	Alta incidência de formas de desapropriação de terras e territórios para fins de controle territorial, extração de riqueza, produção e especulação.
	Conflitos de uso do solo. Elevadas diferenças entre a vocação produtiva e os usos potenciais do solo.
	Baixos níveis de tributação pela propriedade e/ou posse da terra rural.
	Limitada ou inexistente aplicação de políticas redistributivas da posse e propriedade da terra (reforma agrária).
<b>Perfil primário-exportador</b>	Limitados ganhos de produtividade nas atividades agrícola e pecuária.
	Especialização da produção agrícola em produtos com escasso valor agregado, cujo destino é o mercado externo.
	Acumulação de capital com alto impacto ambiental.
	Ampla diversidade de técnicas de produção, desde formas rudimentares e artesanais até formas modernas com uso de tecnologias de ponta.
	Alta dependência tecnológica e de insumos de origem estrangeira.
	Baixos níveis de poupança e de investimento doméstico; Elevada participação do investimento estrangeiro nos setores primário-exportadores.
	Grandes lacunas em matéria logística e de infraestrutura física e agropecuária. Dificuldades para a interconexão regional.
<b>Estrutura institucional regressiva</b>	Indefinição e incerteza sobre os direitos de propriedade.
	Dificuldades para desenvolver sistemas de cooperação entre as distintas formas de produção.
	Preponderância da informalidade nas relações de trabalho e na celebração de contratos.
	Limitada organização sindical e comunitária; Escassa incidência em diversos espaços de negociação (salários, políticas públicas, etc.) por parte das camadas sociais mais vulneráveis.
	Escassa presença institucional nas áreas rurais mais afastadas; Ação estatal discrimina desfavoravelmente nas camadas mais pobres.
	Exercício restrito da democracia; Notória exclusão social e política.
	Altos níveis de exclusão social, racismo e discriminação de gênero.
	Amplas diferenças na garantia de direitos sociais em áreas rurais (saúde, educação, saneamento básico, entre outros) quando comparados com áreas urbanas.

**Quadro 2 - Fatores principais da Estrutura Agrária Bimodal (EAB)**

(conclusão)

<b>Conflitos políticos, sociais e distributivos</b>	Alta incidência da resolução dos conflitos mediante o uso de formas violentas.
	Elevada e permanente migração forçada de população rural como consequência de fatores políticos, ambientais e socioeconômicos.
	Alta incidência da desigualdade na distribuição da renda e persistência da pobreza.

**Fonte:** Prebisch (1963); García (1973, 1986); Furtado (2000, 2007); Johnston e Kilby (1977); Pinto (1970); Machado (2002); Oliveira (2013); Berry (2012, 2017, 2018), Suescún (2013).  
Elaboração própria.

Uma inspeção, ainda que rápida, dos fatores que compõem a estrutura agrária (Quadro 1) permite identificar a relação com alguns dos fatores histórico-estruturais do subdesenvolvimento referidos acima. Para efeitos de ilustração resultaria conveniente apontar os seguintes:

- 1) As áreas rurais representam a fonte ou origem dos bens que representam a demanda comercial no mercado global e, portanto, sua configuração social e produtiva determina a materialidade do tipo de inserção econômica.
- 2) No espaço rural manifestam-se com maior rigor as características sociais marcantes do subdesenvolvimento (desemprego, desigualdade, pobreza, exclusão social e política, segregação social, abandono do Estado etc.).
- 3) O espaço rural é também o local onde a tecnologia moderna tem produzido impactos significativos, não apenas na agricultura, também em outras atividades econômicas, acentuando a patente heterogeneidade estrutural.
- 4) À persistência da pobreza e da desigualdade em renda soma-se a persistente concentração de ativos produtivos (a terra, particularmente). Isso agrava cada um dos fatores anteriores e recria permanentemente um processo acumulativo (círculo vicioso) indesejável de desigualdade, injustiça e atraso econômico e social.

Desta forma, a descrição dos padrões e fatores históricos da estrutura agrária que integra o subdesenvolvimento e a relação particular destes fatores com o conflito armado constitui o problema principal da pesquisa. O balanço econômico e social agregado que se propõe no capítulo seguinte contribuirá na descrição geral da dinâmica do subdesenvolvimento, já a análise dos fatores específicos da estrutura agrária e sua relação com o conflito armado é considerada nos capítulos posteriores.

## 2. BALANÇO DO PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO: CONTINUIDADE DO SUBDESENVOLVIMENTO E PROGRESSO SOCIAL RESTRITO

É comum na ciência econômica usar categorias para comparar sujeitos, grupos sociais ou inclusive países, por exemplo, as comparações entre "desenvolvidos", "em desenvolvimento", "economia emergente", "periféricos" "centrais", dentre muitas outras. Essas comparações refletem hierarquias que de certo modo mobilizam os sujeitos ou sociedades, seja para subir no "ranking" seja para se manter em posições consideradas satisfatórias. No caso dos países, alcançar o estado "desenvolvido" é um objetivo central de todos aqueles que estão em outra categoria. Tanto melhor se o *status* for certificado por organismos internacionais reconhecidos, ou por rankings utilizados para classificar e ordenar os países em áreas consideradas relevantes, como o desenvolvimento humano, a competitividade, o potencial de inovação, a qualidade de vida, entre outras.

### 2.1. Desenvolvimento: uma reivindicação distante

Um indicador normalmente usado para classificar os países de acordo com seu grau de desenvolvimento é o PIB per capita que, embora possua diferentes formas de cálculo, corresponde essencialmente à proporção da renda nacional que, em média, corresponderia a cada habitante caso a renda fosse igualmente distribuída entre toda a população. Assim, quando certo limite é atingido e quanto maior seja o indicador na série de tempo analisada, maior a possibilidade de alcançar ou manter o estado "desenvolvido".

Assim, mesmo que o PIB per capita seja um indicador limitado para definir o grau de desenvolvimento econômico<sup>3</sup>, ainda é útil para comparar o progresso de sociedades diferentes, uma vez que apresenta elevada correlação com outros indicadores multidimensionais e, se usado com critério suficiente, reflete as

---

<sup>3</sup> O indicador é unidimensional, restringindo a ideia de desenvolvimento à renda. O PIB per capita também não discrimina outras dimensões do bem-estar (cultura, meio ambiente, etc.) e não permite analisar a desigualdade na distribuição da renda. Por esse e outros motivos, para autores como Ul Haq (1995), Sen (2011) e Klugman et al. (2011) o PIB per capita não é um indicador suficientemente robusto para medir o grau de desenvolvimento de um país. Para superar essas limitações nas medições, outros indicadores foram criados, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o mais conhecido e amplamente divulgado por instituições multilaterais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), particularmente desde 1990 (KAGEYAMA, 2004; STIGLITZ et al., 2008). No entanto, de acordo com Cracolici et al (2009), essas críticas ao PIB per capita ignoram a relação de mão dupla entre renda e melhorias sociais (e vice-versa), particularmente em países com baixa concentração de renda.

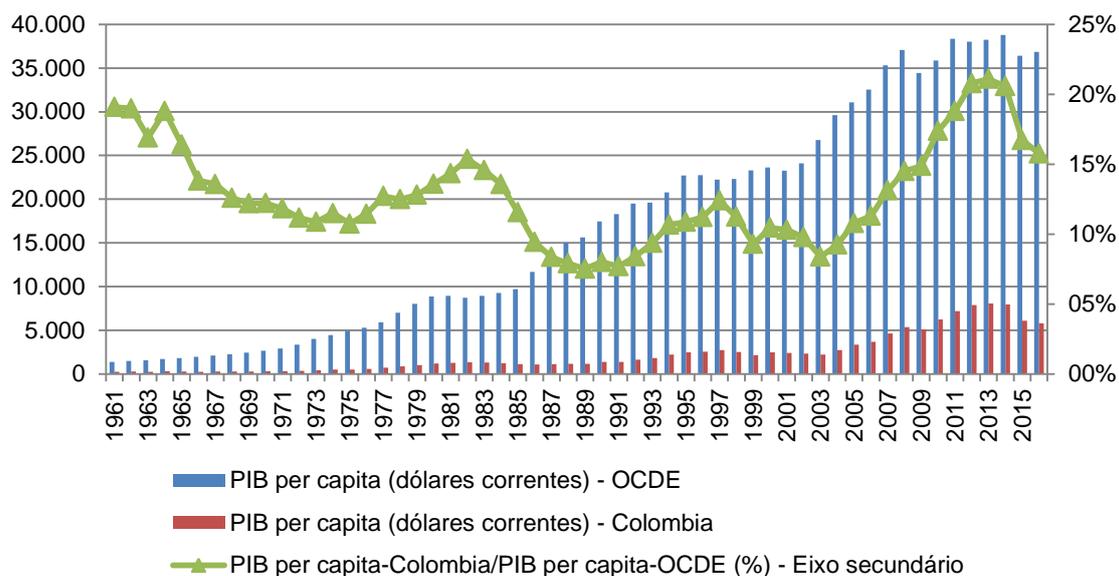
diferenças de renda entre os países que estão também associadas ao desenvolvimento.

Somente para fins de análise da dinâmica de um país como a Colômbia durante o período que abrange a pesquisa, foi escolhido o PIB per capita, tendo como referência de comparação a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A escolha da OCDE como referência comparativa deve-se a duas razões: a primeira, porque corresponde a um “clube” de países com altos padrões de desenvolvimento e “boas práticas políticas”; e a segunda, porque ingressar neste clube tem sido um objetivo estratégico dos últimos governos da Colômbia.

Segundo dados do Banco Mundial, em 1964, o PIB per capita da Colômbia representou 18,8% do PIB per capita dos países da OCDE. Durante os anos oitenta e noventa, como consequência da crise estrutural e dos ajustes feitos para superar essa situação, esse indicador teve um comportamento decrescente, subindo levemente até o patamar atingido em 1964 somente durante a primeira década do século XXI, sem dúvida, afetado também pelo *boom* das exportações de matérias-primas experimentado entre 2002 e 2010.

Sem embargo, passado o *boom* de exportações de bens básicos (petróleo e carvão, principalmente), a relação voltou a cair e em 2016 o PIB per capita da Colômbia representava apenas 15,8% do PIB per capita da OCDE, ou seja, três pontos percentuais abaixo do nível atingido 52 anos atrás (Gráfico 1). Embora a Colômbia fosse então classificada como país em desenvolvimento, e teoricamente teria maior facilidade de crescer a taxas mais elevadas do que aquelas economias mais maduras (e desta forma reduzir o *gap* entre elas), nesse meio século a Colômbia não conseguiu tal propósito.

A partir do Gráfico 1, pode-se descrever a relativa estagnação do indicador, o que mostraria que, ao contrário da convergência nos níveis de renda per capita com os países ricos, a Colômbia experimentou um processo de divergência ao analisar os dois extremos do período.

**Gráfico 1 - PIB per capita: Colômbia Vs. OCDE (dólares), 1961-2016**

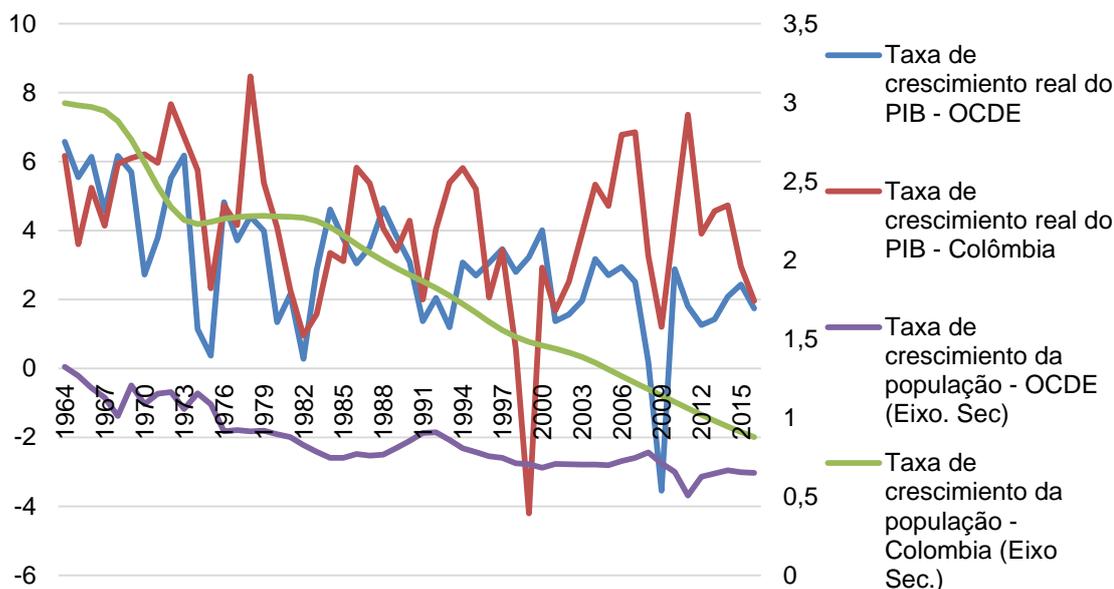
**Fonte:** Banco Mundial. Cálculos e elaboração própria.

A impossibilidade de convergência de renda com países desenvolvidos e a consequente continuidade da pobreza e da desigualdade têm levado a conclusões reiteradas em vários estudos, segundo as quais a Colômbia não teria conseguido manter uma trajetória de crescimento crescente e estável que permitisse dar o salto necessário para a condição ou estado de país desenvolvido, em razão a fatores como a alta vulnerabilidade macroeconômica e aos impactos do conflito armado (CÁRDENAS, 2007; VILLA et al., 2014 ).

Durante o período analisado a taxa de crescimento do PIB da Colômbia esteve em terreno positivo na maior parte do período. De fato, durante os 52 anos que cobre a série, o PIB da Colômbia cresceu a um ritmo maior do que o PIB da OCDE, e as taxas anuais de crescimento da população tenderam a convergir (Gráfico 2).

Assim, o fracasso da Colômbia em igualar os níveis de renda dos países da OCDE não se deveu à estagnação do crescimento econômico, uma vez que permaneceu em uma trajetória relativamente estável de crescimento do PIB de aproximadamente 4,2% ao ano. E tampouco se pode argumentar que se deve ao crescimento populacional, uma vez que as taxas anuais de crescimento da população tenderam a convergir. Portanto, é preciso buscar os motivos em outros fatores, como a desigualdade e a pobreza que, teoricamente, deveriam ter sido superadas ou reduzidas pelo próprio crescimento.

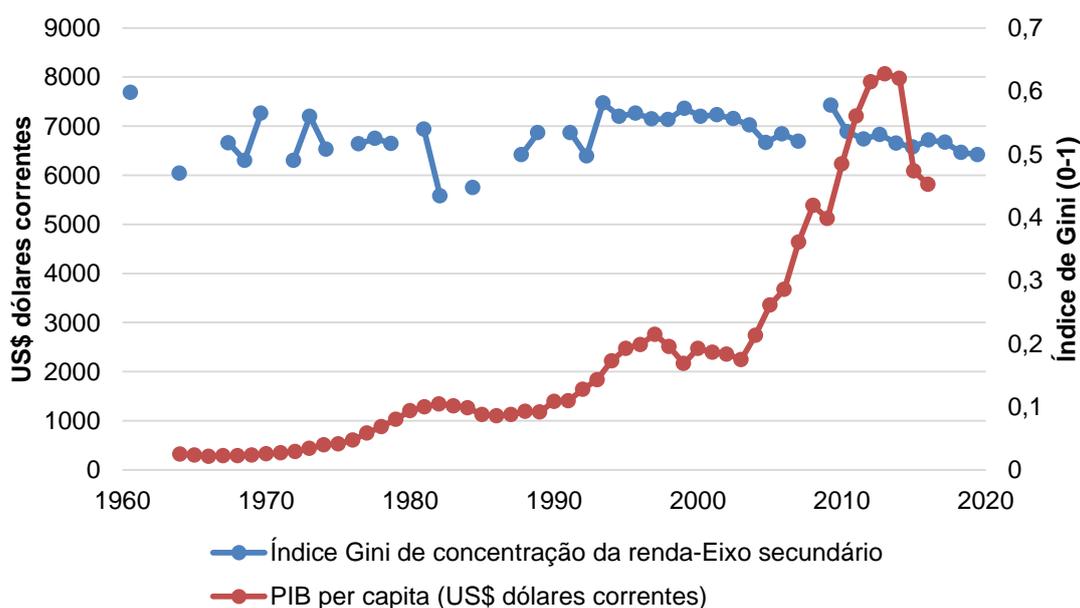
**Gráfico 2** - Taxa de crescimento (%) real do PIB e taxa de crescimento (%) populacional (Colômbia e OCDE), 1964-2016



**Fonte:** Banco Mundial. Cálculos e elaboração própria.

É preciso ter claro que a não convergência de renda com os países ricos não significa que na Colômbia não se tenham registrado melhoras em termos de acesso e garantia de direitos a diferentes estratos sociais, sendo possível rastrear declínios em indicadores como pobreza e pobreza extrema. No entanto, apesar de algumas conquistas sociais, a vulnerabilidade econômica e a concentração da renda continuaram sendo altas e persistentes.

**Gráfico 3** - PIB per capita da Colômbia e Índice Gini de concentração da renda, 1964-2016



**Fonte:** UNU-WIDER, Banco Mundial. Cálculos próprios.

O comportamento do PIB per capita durante o período mostra os diferentes ciclos de expansão e retração. Neste processo a desigualdade permaneceu sem variações consideráveis como o descreve a relativa estabilidade da série do índice Gini de distribuição da renda (média 0,52). Essas duas séries combinadas permitem concluir que durante o período foi observada uma persistente concentração da renda (Gráfico 3).

Até 2020 o desenvolvimento parece distante, não apenas por causa do aumento da diferença de renda em relação à OCDE, mas principalmente devido à crescente desigualdade, um fator socioeconômico que tem maior incidência e impacto porque a Colômbia não possui mecanismos de proteção institucional e de redistribuição utilizados nos países desenvolvidos<sup>4</sup>.

A desigualdade na distribuição de renda na Colômbia, que reflete uma característica do subdesenvolvimento - categoria central dessa tese— tende a se reproduzir e até a aumentar devido à política tributária e fiscal do país, largamente regressivas na medida em que tanto os tributos como os gastos favorecem as camadas de renda mais elevada (ALVAREDO; LONDOÑO, 2013; JIMÉNEZ, 2015; GONZÁLEZ; CORREDOR, 2016).

De acordo com dados da OCDE em 2017, a carga tributária total como porcentagem da média do PIB dos países membros dessa organização representou 34,2%, enquanto no mesmo ano na Colômbia foi de 18,8%. Essa baixa carga tributária seria explicada pelo padrão da estrutura tributária, que carece de progressividade em relação à renda, é permissiva em relação à evasão e é tímida em relação aos ativos reais e financeiros (ALVAREDO; LONDOÑO, 2013; GONZÁLEZ; CORREDOR, 2016).

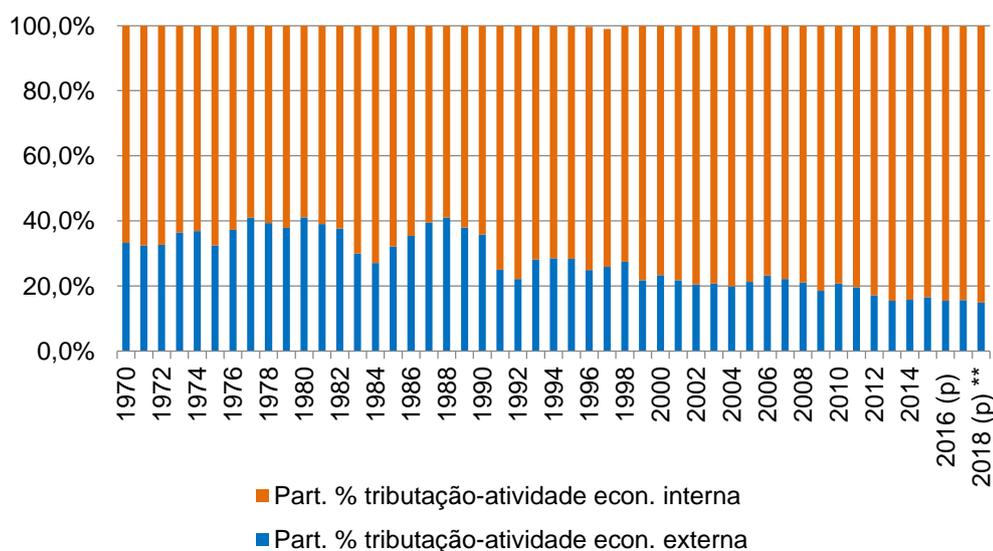
Essa realidade da política tributária revela a exclusão política das camadas de renda mais baixa e dos grupos sociais que mesmo sendo maioria são tratados como minorias, e à consequente sobre-representação de sujeitos e interesses particulares com poder econômico, gerando um círculo vicioso que reproduz arranjos institucionais carentes de democracia em sentido amplo (ACEMOGLU, JOHNSON; ROBINSON, 2005; ROBINSON, 2016).

---

<sup>4</sup> Segundo as informações disponibilizadas no banco de dados da OCDE, em 2001 o índice de Gini de concentração da renda para os países membros da OCDE flutuou entre 0,262 e 0,317, enquanto na Colômbia esse indicador atingiu 0,556. Para 2016, o indicador de desigualdade na Colômbia diminuiu para 0,49, enquanto na OCDE flutuou entre 0,241 e 0,391.

Essas características regressivas da tributação na Colômbia se acentuaram após as reformas estruturais implementadas a partir da década 1980, principalmente devido aos seguintes fatores: 1. O dogma da competitividade tributária (guerra fiscal), segundo o qual em concorrência com outros países, a redução de impostos diretos estimularia o investimento privado e geraria círculos virtuosos de crescimento econômico, emprego, aumento da arrecadação, etc.; 2. Em consonância com o anterior suposto, as reformas se concentrariam nos impostos indiretos (regressivos por definição) para compensar a menor tributação interna e externa direta (tarifas pela importação de bens e outros impostos próprios do comércio internacional de bens e serviços), sendo este último uma consequência da implementação da abertura comercial e financeira (SARMIENTO, 2008).

**Gráfico 4** - Distribuição percentual da tributação total, por tipo de atividade econômica (interna Vs. externa), 1970-2018



**Fonte:** DIAN. Elaboração própria.

Efetivamente, antes das reformas estruturais de corte neoliberal (particularmente a abertura comercial e financeira), a tributação interna representava em média 65% da arrecadação total, mas devido à eliminação dos impostos sobre a atividade econômica externa esse percentual aumentou para 79% no período 1990-2018 (Gráfico 4).

O aumento da tributação interna deve-se principalmente à elevação dos impostos indiretos em junção com uma notável redução da tributação direta. O Imposto ao Valor Adicionado (IVA), que tem como fato gerador o consumo, foi o

imposto indireto que mais cresceu na participação da distribuição tributária. No caso da tributação direta houve uma redução notável na carga tributária, especialmente no imposto de renda para pessoas jurídicas (empresas e corporações). As desigualdades na distribuição da renda e a regressividade na tributação também se manifestam na estrutura de distribuição da propriedade de ativos, principalmente da terra, como será analisado no quinto capítulo da pesquisa.

Ao examinar o banco de dados histórico sobre impostos da *Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales* (DIAN) se verificaram que: para 1970 a participação do IVA na arrecadação total era de apenas 8,8%, já em 2018 essa participação havia atingido 28%. No caso do imposto de renda, sem possibilidade de discriminação da informação por pessoas físicas ou jurídicas, houve uma diminuição na participação, passando de 52,6% em 1970 para 48,5% em 2018.

Essas características da economia colombiana levaram a OCDE em seus relatórios de visão geral (2015) e de acompanhamento (2017), que faziam parte do processo que a Colômbia empreendeu para entrar nessa organização, a classificá-la como uma economia com um perfil de crescimento não inclusivo (OCDE, 2015, 2017).

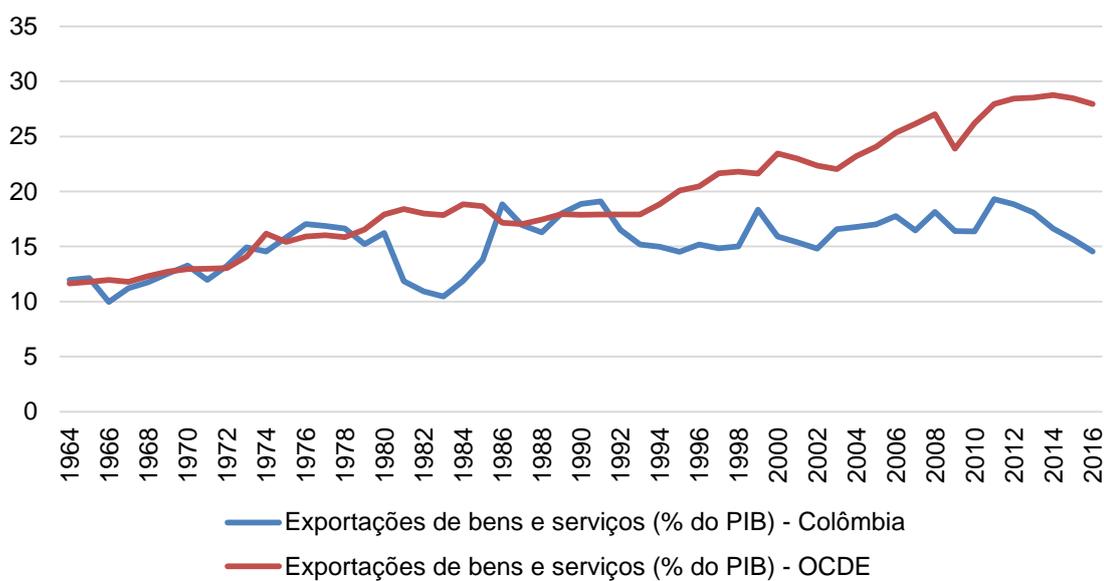
A OCDE (2015, 2017) afirma que, embora a Colômbia parecesse corresponder com um país mais forte para lidar com crises, e tivesse registrado queda contínua nos indicadores de pobreza, ainda mostrava baixos níveis de integração e bem-estar social para as maiorias, pouca diversidade produtiva e altos déficits acumulados em infraestrutura física para transporte e logística; cenário complementado por um ambiente social e político hostil e volátil devido ao conflito armado. Sobre este último fator, a OCDE propôs a construção da paz na Colômbia como estratégia para melhorar o perfil do desenvolvimento econômico:

Entre 2002 e 2015 a taxa de pobreza diminuiu de 50% para 28% e a pobreza extrema passou de 18% para 8%. Em termos de bem-estar, a satisfação com a vida ultrapassa a média da OCDE, mesmo que indicadores de renda, educação e esperança de vida são ainda insuficientes [...] O acordo de paz impulsará ainda mais o crescimento econômico e o bem-estar com o decorrer do tempo (OCDE, 2017, p. 10, tradução nossa).

Sobre a diversidade produtiva, a OCDE chama a atenção sobre a alta dependência das finanças públicas da demanda externa de bens básicos como o petróleo (Gráfico 5). Essa alta especialização da produção parece ter sido um fator limitante para o fechamento da lacuna de competitividade externa com a OCDE,

especialmente a partir da década de 1990. Tal característica do perfil produtivo colombiano, segundo a OCDE, além de representar um fator de alta vulnerabilidade macroeconômica, ampararia sérios riscos sociais (recaídas em situações de pobreza), em particular como consequência das crises (OCDE, 2017).

**Gráfico 5** - Exportações da Colômbia vs. Exportações da OCDE (% do PIB), 1964-2016



**Fonte:** Banco Mundial. Cálculos próprios.

Indo além da elevada desigualdade de renda, a Colômbia é um país que mostra sérios desequilíbrios em termos de acesso e garantia real de direitos, a despeito de algumas conquistas em termos de cobertura em direitos sociais. Assim, além dos indicadores de renda e de desigualdade global, pode-se notar uma grande divergência em termos de atendimento das demandas sociais na Colômbia, tanto entre as regiões, espaços, grupos e classes sociais do país quanto na comparação com outros países (OCDE, 2015).

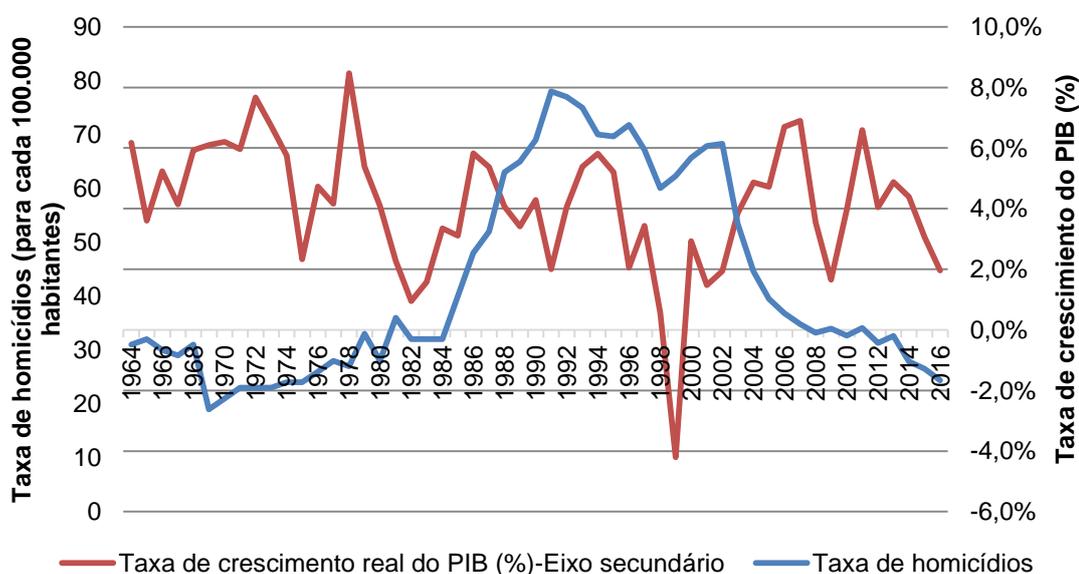
Para entender essas divergências e particularidades da dinâmica social e econômica da Colômbia, deixando para trás a análise comparativa, é necessário apresentar um breve balanço socioeconômico. As próximas duas seções se baseiam em análises macroeconômicas, estatísticas sociais e indicadores demográficos para mostrar o cenário geral e as particularidades do subdesenvolvimento e seus efeitos específicos na ruralidade.

## 2.2. Subdesenvolvimento em andamento: evidências da macroeconomia

Nos 52 anos que compõem o período analisado nesta pesquisa, a economia colombiana multiplicou oito vezes o Produto Interno Bruto (PIB), expansão equivalente a uma taxa média anual real de 4,12% para o período 1964-2016. Esse crescimento da economia se materializou simultaneamente com fenômenos como o tráfico de drogas e o conflito armado.

Tal desempenho embasou narrativas de que a violência e o conflito não se colocaram como um impedimento para ao crescimento econômico<sup>5</sup>. Segundo Cárdenas (2007), o conflito armado pode ter desacelerado a taxa de crescimento, no entanto, durante as fases de violência acentuada não foram identificados distúrbios graves e, pelo contrário, em alguns períodos houve simultaneidade de altas taxas de crescimento econômico e altos níveis de violência (Gráfico 6). Essa tese não parece ser confirmada nas evidências empíricas.

**Gráfico 6** - Taxa de crescimento real do PIB e taxa de homicídios (por cada 100.000 habitantes)



**Fonte:** DNP, Banco Mundial, DANE. Elaboração própria.

<sup>5</sup> Essa regularidade não é exclusiva do período analisado como demonstrado no trabalho realizado por Posada (1968), onde se descreve a dinâmica do capitalismo na Colômbia durante a primeira metade do século XX, incluindo uma ênfase particular para o período da Violência (1948-1958). Posada (1968) encontra como fundamentos da junção entre subdesenvolvimento e violência, por um lado, as "formas civilizadas" da democracia importada, que não teriam permitido a expansão do caudilhismo; e, por outro lado, a relação especial entre colonização, desapropriação e destruição da organização operária e campesina.

O Gráfico 6 mostra o comportamento da taxa de crescimento do PIB com a taxa de homicídios. Pode-se observar que, antes da influência representativa do narcotráfico (final dos anos setenta em diante), o país apresentava uma taxa média de homicídios de 20 por cada 100.000 habitantes e uma taxa média de crescimento do PIB de 5%. Já no período de 1980 a 2016, a taxa média real de crescimento do PIB caiu para 3,6% ao ano, enquanto a taxa de homicídios aumentou para 38 por 100.000 habitantes. Ainda que não seja possível atribuir essa queda à violência, tampouco é possível sustentar o contrário, ou seja, que a violência não atrapalhou o crescimento. Como será analisado ao longo deste trabalho, o setor rural tem sido o cenário principal da violência e das suas consequências.

Essa característica da economia colombiana, onde a dinâmica produtiva conspirou com a violência e pode ter sido naturalizada ou incorporada à forma de acumulação de capital, torna necessária a discriminação dos fundamentos macroeconômicos e as características socioeconômicas, especialmente de setores que competem diretamente ou afetam áreas rurais.

### **2.2.1. ‘Reprimarização financeirizada’: uma simbiose-síntese da modernização em um perfil produtivo com ancoragem histórica**

Durante a segunda metade do século XX registraram-se mudanças importantes na economia colombiana, mas sem as transformações estruturais que distinguem algumas das economias desenvolvidas, que evoluíram da produção essencialmente primária (agricultura e minas) para a industrial e de serviços de alto valor (CORREDOR, 2001; MORENO, 2008; OCAMPO et al., 2007; ECHAVARRÍA; VILLAMIZAR, 2006; CÁRDENAS; KUGLER, 2011; MONCAYO, 2013).

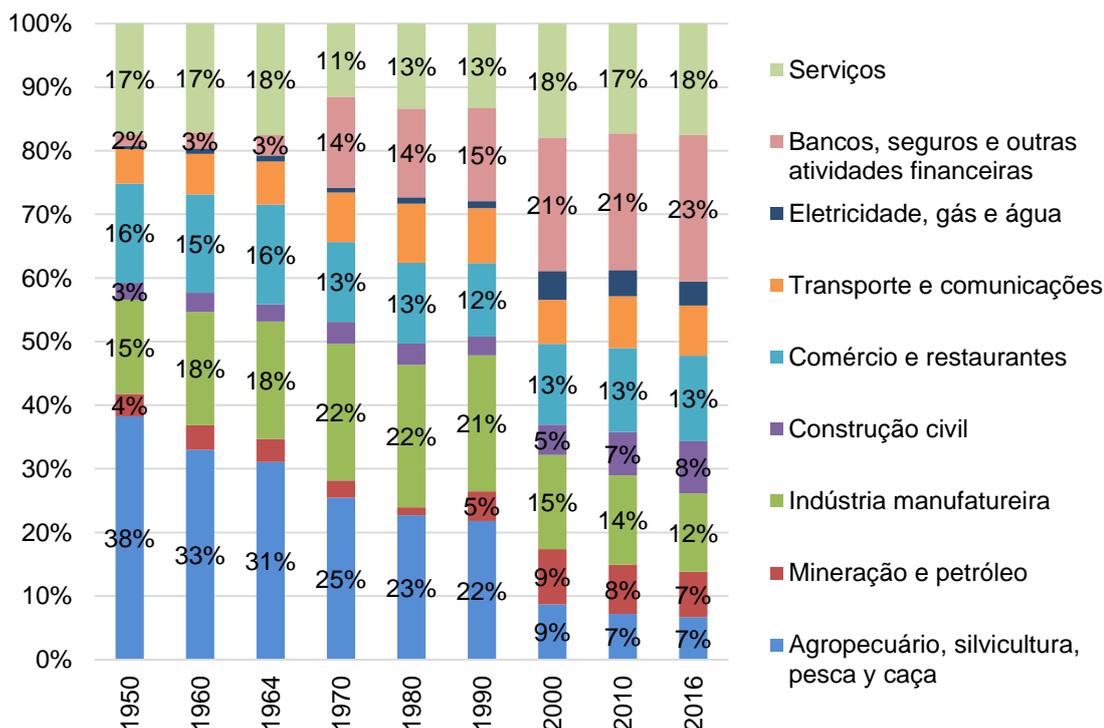
Dessa forma, o processo de ‘desagriculturação’ na Colômbia não significou uma “desprimarização” da economia. Isso aconteceu porque a queda na participação da agricultura no PIB foi compensada pelo aumento na participação de atividades extrativas, especificamente mineração e petróleo, e pela queda precoce da participação da indústria.

No componente de serviços, destaca-se a participação crescente do setor financeiro na distribuição setorial do PIB, sendo o componente agregado de intermediação financeira e seguros o mais importante na distribuição setorial nas últimas três décadas (Gráfico 7).

De fato, entre 1950 e 2016 registra-se um forte processo de perda simultânea da importância da agricultura e da indústria, acompanhado de um

aumento vertiginoso da participação do setor financeiro (bancos, seguros, etc.): em 1950, o setor financeiro mal representava 2% do PIB; já nos anos setenta, atingia 14%; e em 2016 atingiu 23% do PIB, tornando-se o principal setor econômico, e gerando formas de subordinação em questões políticas e econômicas de outros setores, principalmente devido à sua alta concentração<sup>6</sup> (Gráfico 7).

**Gráfico 7 - Dinâmica setorial do PIB - Percentagem de participação (1950-2016)**



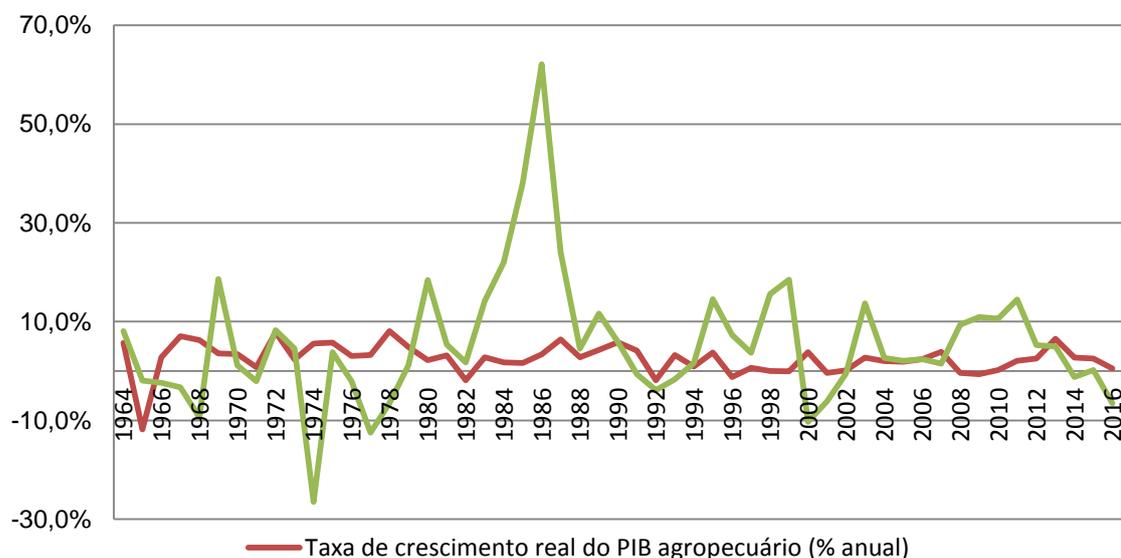
**Fonte:** DANE, DNP. Cálculos e elaboração própria.

No caso da “desagriculturação” da economia, a queda da participação setorial do PIB foi o resultado da redução da taxa média de crescimento real do setor agrícola: entre 1964 e 1979 o setor cresceu a uma taxa média anual de 3,66%, entanto que entre 1980 e 2016 cresceu em média 2,01%.

Uma situação diferente descreve o comportamento do setor extrativo, que no período de 1964 até 1979 teve uma taxa média de crescimento anual de 1,44%, enquanto no período subsequente (de 1980 a 2016) quadruplicou o ritmo de crescimento (8,56%).

<sup>6</sup> De acordo com informação da *Asociación Nacional de Instituciones Financieras* (ANIF), em 1995 foram registradas 201 entidades financeiras na Colômbia entre bancos, cooperativas de poupança e habitação, empresas fiduciárias, fundos de pensão e previdência, etc. Em 2006, esse número foi reduzido para 77. Para 2018, de acordo com informações da *Superintendencia Financiera*, 13 conglomerados concentravam a maior parte da oferta de serviços financeiros (crédito, seguro, fundos de *hedge* e previdência privada).

**Gráfico 8** - Taxas de crescimento real do PIB dos setores agropecuário e mineiro, 1964-2016

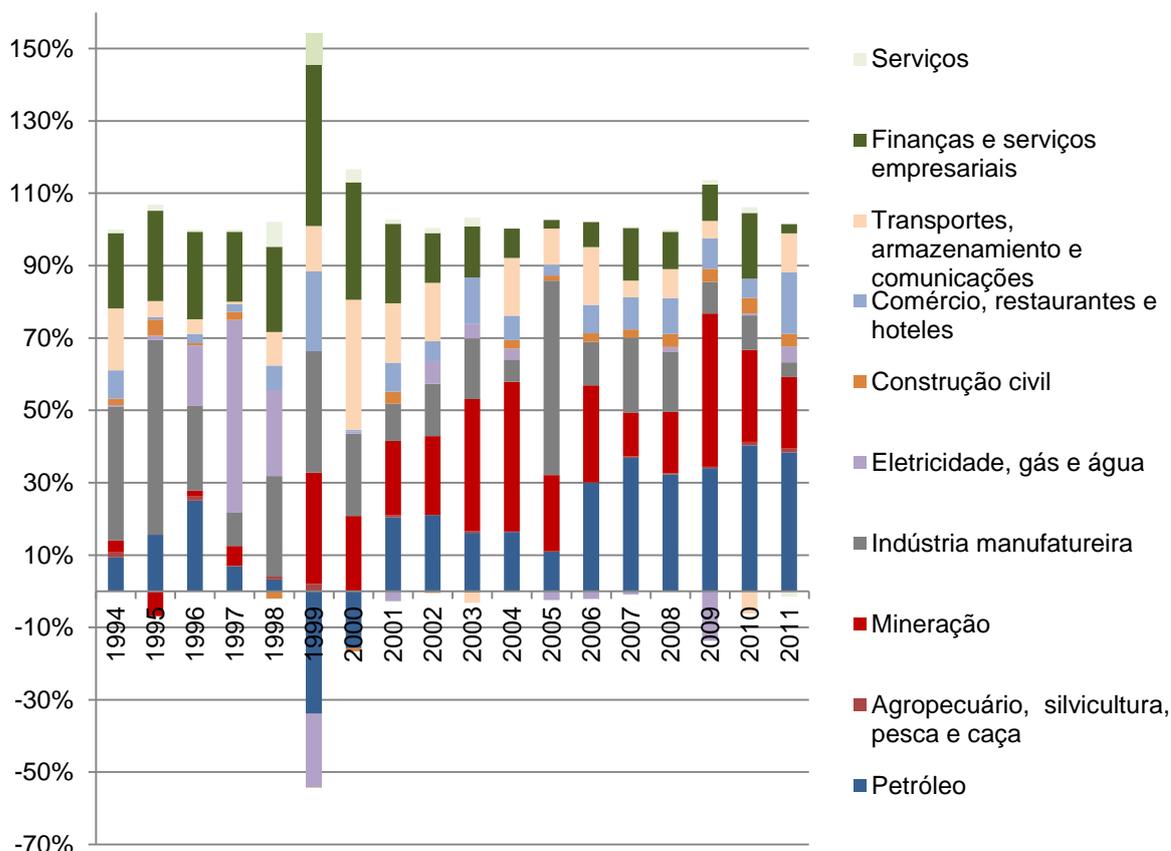


**Fonte:** CEPAL, DNP. Cálculos e elaboração própria.

O capital estrangeiro jogou um papel importante nessa distribuição das atividades econômicas, especialmente desde a década de 1980 (Gráfico 8). Uma grande parte dos investimentos nos setores de petróleo e mineração foi realizada por empresas transnacionais, atraídas pelas oportunidades abertas na economia global, que durante as duas primeiras décadas do século XXI tiveram a emergência de crescimento de países como China e Índia que se traduziram em aumento da demanda de energia e minerais (MOYANO; GIL, 2015; GODA; TORRES, 2015).

Entre 2000 e 2011, por exemplo, de cada 100 dólares que entraram como Investimento Estrangeiro Direto (IED) na Colômbia, 52 dólares foram destinados aos setores de petróleo e mineração. Em contraste, o setor agrícola teve uma sorte diferente, e no período 1994-2011 recebeu em média apenas 0,5% do fluxo total de investimento estrangeiro. No setor industrial os fluxos de investimentos foram maiores quando comparado com a agricultura, no entanto, resultaram insuficientes para conter a redução de participação do setor no PIB (Gráfico 7 e Gráfico 9).

**Gráfico 9** - Distribuição (%) dos fluxos líquidos de IDE por setor econômico (1994-2011)



**Fonte:** Banco de la República. Cálculos e elaboração própria.

No caso dos fluxos para o setor financeiro, os dados disponíveis mostram como o IDE cresceu consideravelmente durante a gestação da crise financeira no final do século XX na Colômbia<sup>7</sup>.

Essa distribuição setorial específica da produção e suas inter-relações durante o período permitiriam descrever a consolidação de um processo de reprimarização financeirizada<sup>8</sup>: uma especialização da produção no setor extrativo

<sup>7</sup> Em média, no período anterior à crise (1994-1998), os fluxos de IDE para o setor financeiro representaram 23% do total. Com a falência do setor financeiro local nos dois anos seguintes à eclosão da crise, esses fluxos dobraram, sendo realizados através de compras de bancos públicos e privados resgatados, que apesar da solvência garantida com dinheiro público, finalmente se tornaram propriedade de conglomerados nacionais e estrangeiros, obtendo-se como resultado da crise uma maior concentração do capital financeiro (GIRALDO, 2003; BERNAL, 2007).

<sup>8</sup> Segundo Epstein (2005), a financeirização é um processo no qual os interesses financeiros adquirem uma importância crescente e dominante, sendo principais suas influências no funcionamento das economias, tanto internamente quanto no contexto internacional. Para Polanyi (2017), esse processo pode ser caracterizado por fatores como a participação do setor financeiro na estrutura produtiva, a subordinação que exerce sobre outros setores e a crescente influência nas instâncias de decisão das políticas macroeconômicas, especialmente em períodos de crise.

(em simultaneidade com o processo de desindustrialização) que é puxada pela demanda internacional de *commodities*, acontecendo simultaneamente a uma gradual subordinação da produção e da estrutura institucional interna à dinâmica do setor financeiro.

Esse processo combinado de desindustrialização e reprimarização, atravessado pela intermediação financeira, reproduziu durante o período duas características estruturais originais do subdesenvolvimento: a alta especialização da oferta exportável em mercadorias com escasso valor adicionado e a dependência externa, expressada na necessidade recorrente de divisas para satisfazer as demandas de importação em bens de capital e o pagamento da dívida externa. Essas características, que persistem na economia colombiana, não lhe são exclusivas ao país nem unicamente ao período analisado, constituindo um traço histórico-estrutural do subdesenvolvimento, revelado pelos trabalhos clássicos de autores como Prebisch (1998) e Furtado (1981, 2000) quando analisaram as formas originais de inserção das economias latino-americanas no mercado global e seus consequentes impactos.

### **2.2.2. Uma inserção comercial global sem variações estruturais**

Uma característica estrutural da economia colombiana em relação à sua inserção na economia mundial é a baixa diversificação da cesta de bens exportáveis. É possível rastrear durante o período produtos específicos com alta representatividade na geração de moeda estrangeira (divisas), sendo denominados na política pública como setores líderes ou estratégicos. Esses produtos, em geral, têm coincidido com *booms* de exportação e, portanto, sua natureza estratégica tem resultado transitória e restrita à demanda internacional. Durante os *booms* exportadores, a estrutura desses negócios, além de liderar a geração de moeda estrangeira, domina os espaços de representação e influência política<sup>9</sup>.

Ao analisar o comportamento das exportações pelo número de produtos e parceiros comerciais, o saldo do período pareceria positivo: de acordo com o banco

---

<sup>9</sup> Essas características da relação entre produção e política, que podem ser seguidas na história econômica da Colômbia, permitem atribuir ao subdesenvolvimento colombiano a existência de hegemonias primário-exportadoras de caráter conjuntural (*booms*): a sorte de determinados produtos no comércio internacional (capacidade de venda e consequente geração de moeda estrangeira) os torna parceiros especiais na economia e na política nacional durante a vigência do *boom* exportador. Segundo Legrand (1988) em concordância com Palacios (2002), Kalmanovitz e LÓPEZ (2006) e Ocampo (2007), fatores como a duração do *boom* e a gravidade das crises de origem externo parecem determinar a capacidade de influência e a duração desse tipo de arranjos institucionais.

de dados de comércio mundial<sup>10</sup> da Organização das Nações Unidas (ONU), entre 1964 e 2017, a cesta de produtos exportados pela Colômbia se duplicou (de 346 produtos para 791) e o número de parceiros comerciais mais que dobrou (de 77 em 1964 para 183 em 2017). No entanto, quando a composição da cesta é discriminada em termos de valor, comprova-se a alta concentração das exportações em poucos produtos.

A alta concentração do valor da cesta de exportação é resumida na seguinte constatação: em 1964, três produtos, café, petróleo e bananas, representavam 88% do valor total das exportações; já em 2017, aos três anteriores se somaram carvão e flores e conjuntamente concentraram 63% do valor total exportado<sup>11</sup> (Gráfico 10).

Um “produto” ganhou importância na composição das exportações, em particular a partir de 2000, e se denomina na base de dados da ONU como “*special transactions*”. Essa classificação que corresponde ao código 9310 da SITC, segundo a descrição da UN-Comtrade, envolveria transações com *commodities* que não dispõem de uma descrição<sup>12</sup>, e ao analisar o destino das exportações aparece como “sem especificação” (*unspecified*). Para o ano 2000 as exportações deste “produto”

---

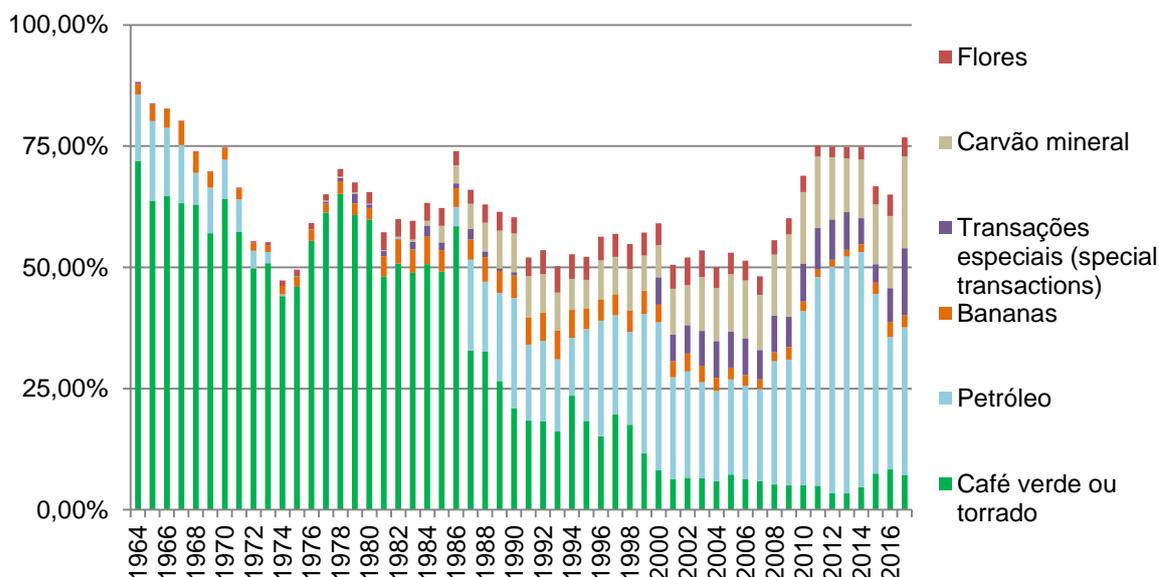
<sup>10</sup> A lista de produtos corresponde à Classificação Estandarizada do Comércio Mundial (SITC, na sigla em inglês) da ONU, que possui quatro versões diferentes, a utilizada nesta pesquisa correspondeu à Rev.1.

<sup>11</sup> Nesse longo período de ajustes, a cesta exportável da Colômbia sofreu algumas alterações relevantes em outros setores. Por exemplo, a despeito da alta composição em produtos primários (principalmente produtos agrícolas, petróleo e carvão), durante alguns anos das décadas intermediárias que compõem o período 1964-2016, as indústrias de produtos químicos e têxteis tiveram um papel relevante. O setor têxtil, por exemplo, em 1990 representava aproximadamente 5% do valor total das exportações, mas uma década após sua participação despencou para 2%. Situação semelhante aconteceu com a indústria de peças de automóveis.

<sup>12</sup> Segundo o relatório FT-900 (*Census Bureau*) do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, para 2019, no balanço do comércio de bens *commodities* sob a classificação “Transações especiais” (*special transactions*) se contabilizaram importações por valor de US\$28,257 milhões e exportações por valor de US\$3,2 milhões. Não obstante, o relatório não apresenta uma definição desta classificação. A descrição mais relevante desta classificação foi encontrada no relatório FT-750 de 1966 (*U.S Bureau of the Census*), onde se estabelece que o código 931.0 descreve dados de exportações em navios com cargas avaliadas em menos de US\$100 junto a outros itens não determinados: “Os dados para subgrupos individuais, com exceção do subgrupo 931.0, excluem informações sobre remessas individuais no valor de \$ 100. As estatísticas do subgrupo 931.0, Transações especiais não classificadas de acordo com o tipo, incluem dados estimados para remessas avaliadas em US \$ 100 junto com Informações sobre outros tipos especiais de exportações relatadas nesse subgrupo. Os dados estimados para remessas inferiores a US \$ 100 que não são compilados separadamente por embarcação e estão incluídos nas estatísticas apenas para todos os métodos de transporte. Além disso, as exportações de alguns itens do tipo militar não são relatadas junto com outras mercadorias exportadas, mas são relacionadas separadamente em subgrupos específicos (principalmente roupas militares e outros equipamentos nos subgrupos 951.0, 951.1 e 952.0)” (USDC, 1966; p. 5, tradução nossa).

representaram 5,7% do valor total, entanto que em 2017 aumentaram para 13,8%. Entre 1976 e 1999 a média da participação desta classificação no valor total das exportações foi de apenas 0,76% do valor total exportado, tendo por destino principal os Estados Unidos.

**Gráfico 10** - Principais produtos exportados (% do valor total exportado)

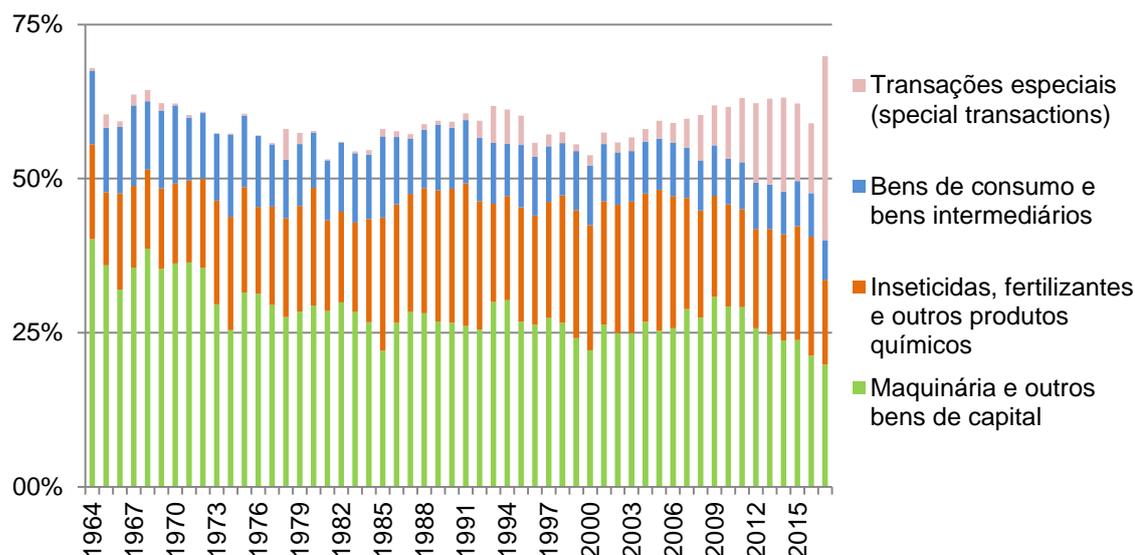


**Fonte:** UN-Comtrade. Cálculos e elaboração própria.

Do lado das importações verificou-se que a cesta de mercadorias importadas durante o período aumentou consideravelmente, passando de 803 produtos (ou grupos de produtos) em 1964 para 1.061 em 2016, um aumento de 32% durante um período de 52 anos.

Ao discriminar por valor, verificou-se que a cesta de bens importados manteve uma alta representação em bens de capital e outros bens de consumo intermediário. Durante o período aproximadamente 200 bens representaram em média dois terços do valor total das importações. O Gráfico 11 mostra o comportamento das importações agregadas em grupos de bens.

Segundo o banco de dados de comércio mundial disponibilizado pela ONU, metade do valor total das importações da Colômbia em 1964 correspondeu a 32 produtos (de um total de 803 itens), dos quais 84% eram bens de capital e veículos (27 itens), e o restante 16% consistiam em bens básicos e intermediários de origem agrícola (trigo, cacau, lã, gorduras animais e celulose regenerada). Em 1990, metade do valor das importações foi atendida por 35 produtos (de um total de 1.006 produtos), sendo 97% desses produtos de origem industrial (34) e apenas um de origem agrícola (trigo).

**Gráfico 11 - Importações por grupos de produtos (% do valor total)**

**Fonte:** UN-Comtrade. Cálculos e elaboração própria.

Já em 2000, a cesta de importações aumentou para 1.086 produtos, com 50% do valor total representado em 46 mercadorias, das quais 92% corresponderam com produtos manufaturados e industriais e os 8% restantes em produtos de origem agrícola (milho, trigo, soja, óleo de soja, gorduras vegetais e outras leguminosas).

A partir do ano 2000, como aconteceu com as exportações, a classificação denominada “transações especiais” transformou-se em linha de importação relevante, mantendo desde então uma senda crescente, atingindo 30% do valor total importado em 2017.

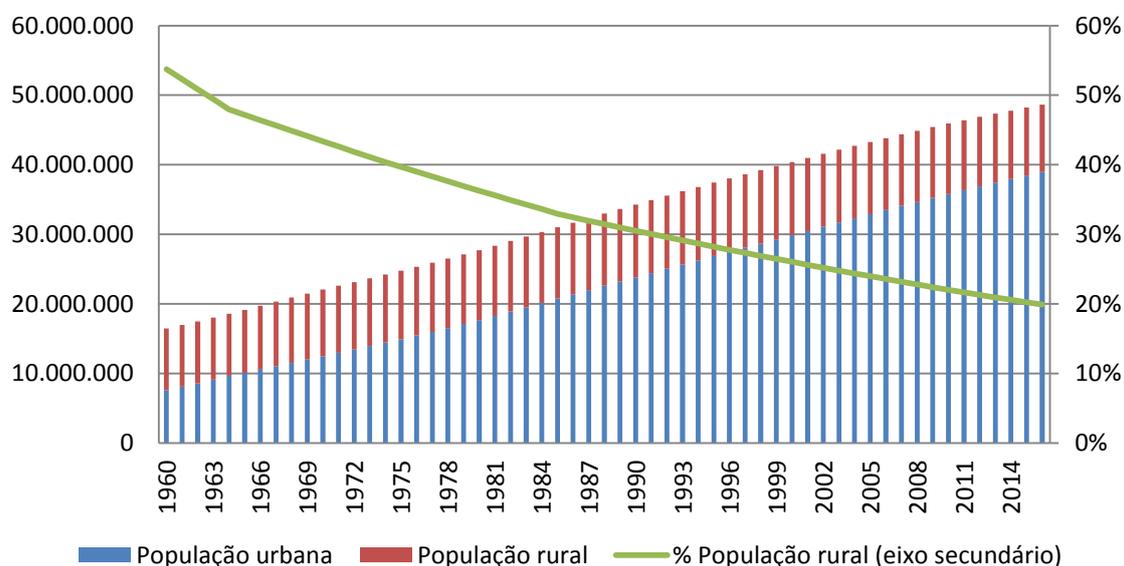
### 2.2.3. Urbanização acelerada: efeitos sociais e distributivos

Segundo Bejarano (1998) e DANE (2005), a urbanização acelerada ocorrida na Colômbia durante a segunda metade do século XX foi estimulada pela violência e a carência de direitos no campo. O significativo e acelerado processo de urbanização teve (e ainda tem) consequências humanitárias, sociais e econômicas, que agravam a pobreza e a desigualdade na Colômbia.

Colômbia oferece a particularidade de ter assumido em um prazo relativamente curto a urbanização da sua população e a “desagriculturação” do emprego: em 1938, a população rural representava 69,1% e 57,4% em 1951, mas em 1973 a população rural localizada em áreas rurais tinha descido para 40,7% e em 1993 para 31,0% [...] Enquanto a Argentina precisou 77 anos para mudar a composição da mão-de-obra agrícola de 50% para 30%, Brasil 35 anos e Equador 32 anos, Colômbia precisou de apenas 18 anos (BEJARANO, 1998, p. 24, tradução nossa).

Durante o período analisado, o processo de urbanização iniciado nas décadas anteriores se acentuou, e a proporção da população rural no total passou de 54% em 1960 para 22,9% em 2018 (Gráfico 12).

**Gráfico 12 - População rural e urbana (1960-2016)**



**Fonte:** Banco Mundial. Cálculos e elaboração própria.

Autores como Bejarano (1998) e Ocampo et al. (2007) concordam que o processo de urbanização, embora tenha sido acelerado e impetuoso, melhorou as condições gerais da população migrante, o que seria explicado pelas economias de escala nas garantias sociais do Estado devido à maior proximidade das instituições nas áreas urbanas. No entanto, a incapacidade de irradiar todas as garantias sociais no nível territorial, assim como as características da estrutura produtiva, manteve as diferenças (lacunas) socioeconômicas entre as áreas rurais e urbanas e entre as distintas camadas sociais, sem distinção de área.

De acordo com Ocampo et al. (2007), fatores como o crescimento da indústria e a interconexão de benefícios sociais nas cidades estimularam um fluxo quase permanente de pessoas das áreas rurais para as grandes cidades durante o século XX. Após os anos sessenta, além do efeito econômico, ciclos recorrentes de violência<sup>13</sup> incentivaram a migração de grandes contingentes populacionais das

<sup>13</sup> O relatório intitulado “¡Basta Ya! Memorias de guerra y dignidad”, realizado pelo Grupo de Memoria Histórica (GMH) da Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2013), afirma que entre 1958 e 2012 a violência política na Colômbia teria ocasionado a morte de aproximadamente 220.000 pessoas (GMH, 2013).

áreas rurais para as capitais e cidades intermediárias (POSADA, 1968; MARTÍNEZ, 1986; PNUD, 2003; KALMANOVITZ e LÓPEZ, 2006; IBÁÑEZ, 2008; PNUD, 2011).

Esse deslocamento da população rural teria estimulado um processo de acumulação primitiva, em que o abandono forçado<sup>14</sup> e a expropriação de terras como consequência do conflito armado teriam contribuído para uma maior concentração da propriedade rural no período.

Em termos de deslocamento forçado da população rural como consequência do conflito armado, de acordo com a primeira pesquisa de vítimas realizado pela *Contraloría General de la República* (CGR) em 2015, aproximadamente 5,6 milhões de pessoas foram submetidas a deslocamento forçado no período 1985-2013.

Já em relação com desapropriação e abandono de terras, a CGR (2015) calculou o abandono e a desapropriação de terras em aproximadamente 7.668.423 hectares, considerando apenas o período de 1980 a 2013 e sem incluir territórios coletivos de comunidades étnicas. Os capítulos cinco e seis desta pesquisa descreveram o processo de concentração fundiária durante o período analisado, considerando a influência da violência na reprodução da estrutura agrária, principalmente nas áreas de fronteira.

Esse processo acelerado de urbanização evidencia uma vitimização dupla dos sujeitos sociais mais vulneráveis: a fuga dos camponeses pobres e sem acesso à propriedade da terra para a fronteira agrária como forma de escapar de sua miséria os confronta com a violência e a desigualdade; são forçados a se aprofundar nas florestas ou deixar atrás o sonho de viver no campo e enfrentar a pobreza nas cidades. Nessa odisséia infeliz, nenhuma periferia, nem a rural de onde vêm nem a urbana aonde chegam por falta de opção, constituem refúgios para seu bem-estar. São pobres e vítimas nos locais de origem, e continuam sendo pobres e vítimas, talvez em grau ainda maior, nos cinturões de miséria, abandono e violência à qual estão expostas as famílias deslocadas que se instalam nas periferias urbanas (SUESCÚN, 2017).

---

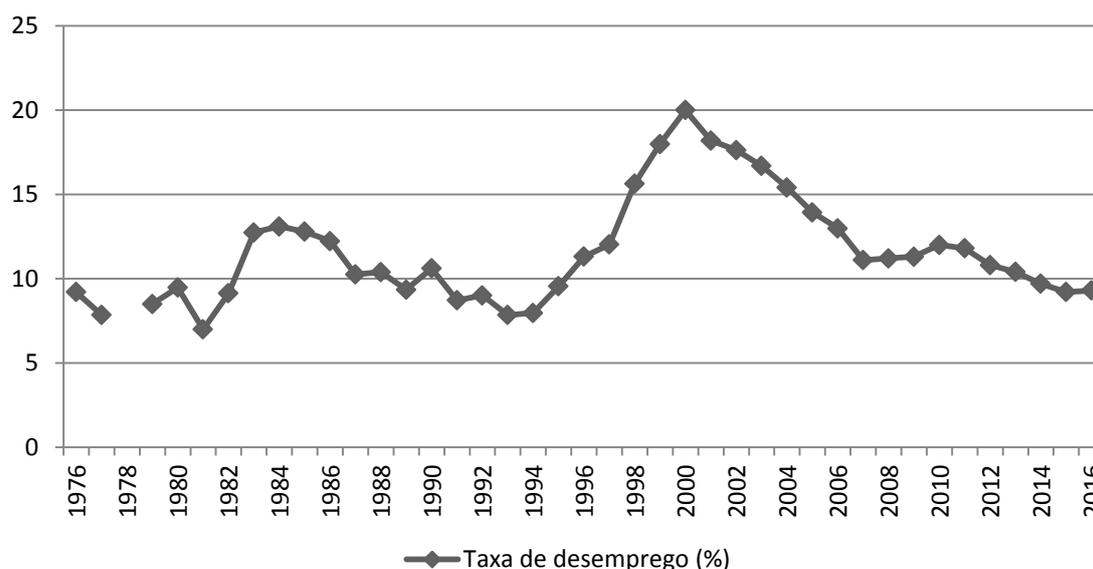
<sup>14</sup> No entanto, vale a pena ressaltar que, diante da tragédia humanitária revelada com maior crueldade no final do século XX, a Corte Constitucional foi forçada a declarar o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) em 2004 devido ao elevado número de famílias em condição de deslocamento forçado e ao manifesto déficit de atenção dos direitos fundamentais dessa população por parte do Estado colombiano (Sentença T-025 de 2004).

### 2.2.4. Emprego rural: a precariedade como regra

O *boom* econômico urbano em setores como a indústria e a construção nas décadas de 1960 e 1970 absorveu parte da crescente oferta de mão-de-obra que se aglomerava nas cidades, incluindo a parcela da população sem qualificações proveniente de áreas rurais marcadas pela violência e a carência de oportunidades (OCAMPO et al., 2007; CORREDOR, 2001; PNUD, 2011; DNP, 2015).

No entanto, a situação mudou radicalmente após a década de 1980, principalmente em decorrência do processo de abertura econômica. A desaceleração da atividade econômica e sucessivas crises resultaram no crescimento do desemprego, que alcançou o máximo na transição para o século XXI (Gráfico 13). Em 2000, no meio da maior crise da história da Colômbia até então<sup>15</sup>, o PIB contraiu-se 4,2% e a taxa de desemprego atingiu 20%.

**Gráfico 13 - Taxa de desemprego (%), 1976-2016**



Nota Série de dados emendada: de 1976-2000 corresponde a dados históricos do DNP, para 2000 em diante corresponde a dados disponibilizados pelo DANE.

**Fonte:** DNP, DANE. Cálculos e elaboração própria.

<sup>15</sup> Segundo Giraldo (2003) em concordância com Sarmiento (2008), a crise teve determinantes externos e internos. No nível externo, a crise dos países asiáticos teria gerado efeitos cambiários que impactaram no endividamento público e no balanço de pagamentos. No nível interno, a política monetária propendia pela manutenção da taxa de câmbio em uma faixa de controle que gerava altos custos, em grande medida como consequência da especulação financeira. A transmissão dos efeitos cambiários à inflação, e a conexão destas variáveis macroeconômicas com a política de habitação se juntaram com a espiral de violência e a instabilidade institucional e provocaram uma crise econômica e social sem precedentes que só foi atenuada na primeira década do século XXI.

O processo combinado de desagregação e desindustrialização provocaram mudanças na estrutura produtiva que impactaram tanto o nível de emprego como as condições de trabalho. De fato, as estatísticas comprovam a elevação do desemprego e também da precarização que caracteriza o trabalho informal e autônomo dominante no setor de serviços, principal responsável da absorção da mão-de-obra nas áreas urbanas (ISAZA et al., 2015).

De acordo com vários estudos e metodologias de análise, a informalidade do trabalho na Colômbia nas últimas três décadas mostrou taxas persistentemente altas. Segundo Uribe e Ortíz (2006), em 1990 a taxa de informalidade do trabalho nas treze regiões metropolitanas da Colômbia passou de 56,88% em 1988 para 61,41% em 2000. Esse mesmo indicador, segundo Galvis (2012), atingiu 60,27% em 2011, caindo para 47,2% em 2016 (BAQUERO et al., 2018).

A precariedade e a informalidade andam de mãos dadas e são características da estrutura do emprego no nível nacional, no entanto se manifestam de maneira ainda mais acentuada – e com consequências sociais mais perversas— nas áreas rurais. Assim, mesmo que em áreas rurais e particularmente em setores econômicos como a agricultura as taxas de desemprego sejam menores quando se compara com as áreas urbanas, é preciso levar em consideração as ocupações que disfarçam o desemprego, e claro, que os salários no espaço rural são significativamente mais baixos (MERCHÁN, 2015).

Devido à falta de disponibilidade de informação é difícil estabelecer uma análise completa das condições de emprego nas áreas rurais da Colômbia para todo o período coberto na pesquisa. Ainda assim, com base nos dados disponíveis é possível argumentar que as condições da população trabalhadora durante o período completo não apresentaram melhoras substanciais quando comparado às áreas urbanas; pelo contrário, parecem ter piorado. O relatório PREALC-OIT (1990), que avaliou as condições de emprego na Colômbia até o final dos anos 1980, confirmou esse diagnóstico para o período de 1964 a 1988.

O relatório de PREALC-OIT (1990) confirma a estagnação na geração de vagas de trabalho formal (carteira assinada) no setor da agricultura empresarial, e mostra que no período 1964-1988 ocorreu apenas um leve crescimento do trabalho por horas ou por conclusão de obra (*jornaleo*). No caso da economia camponesa,

durante igual período, destacam-se a diminuição do trabalho autônomo<sup>16</sup> e o aumento do trabalho familiar não remunerado (Tabela 1).

**Tabela 1** - População empregada no setor agrícola segundo posição ocupacional 1964-1988 (milhares de pessoas)

Setor e tipo de emprego	1964		1978		1988	
	Pessoas	%	Pessoas	%	Pessoas	%
<b>Agricultura familiar (Camponesa)</b>						
Trabalhadores Autônomos	864	35,9%	740	30,7%	872	28,8%
Trabalhador familiar sem remuneração	369	15,3%	527	21,8%	602	19,9%
<b>Subtotal</b>	1.233	51,3%	1.267	52,5%	1.474	48,6%
<b>Agricultura empresarial</b>						
Patrão ou empregador	155	6,4%	178	7,4%	214	7,1%
Trabalhador por horas ( <i>jornaleo</i> )	969	40,3%	921	38,2%	1.287	42,4%
Empregado formal	48	2,0%	46	1,9%	57	1,9%
<b>Subtotal</b>	1.172	48,7%	1.145	47,5%	1.558	51,4%
<b>Total de ocupados</b>	2.405	100,0%	2.412	100,0%	3.032	100,0%

Fonte: PREALC-OIT (1990).

Essa avaliação do emprego rural na Colômbia é confirmada por Berry e Bejarano (1990), que sustentam no relatório da Missão Agropecuária que, no final da década de 1980, quase metade da população rural economicamente ativa estava concentrada na economia camponesa, que por definição se baseia essencialmente no trabalho familiar não remunerado e no trabalho autônomo e informal (por conta própria).

Segundo Berry e Bejarano (1990), para 1988, 65,6% dos trabalhadores rurais recebiam salários abaixo do salário mínimo. Três décadas depois, de acordo com o relatório técnico sobre o mercado de trabalho da Missão Rural para a Transformação do Campo (2015), 75% da população ocupada na área rural possuía uma renda mensal abaixo desse patamar, enquanto na área urbana, essa proporção

<sup>16</sup> Segundo Garay et al. (2010), como características da economia camponesa, além da predominância da mão-de-obra familiar não remunerada, estão também o tamanho reduzido dos estabelecimentos e o uso de técnicas artesanais e alguns casos rudimentares em razão do escasso potencial de poupança e em consequência de investimento em bens de capital. A essa definição puramente econômica, poderiam ser adicionadas outras dimensões sociais, culturais e históricas que constituem parte da luta das comunidades camponesas tanto do reconhecimento social e político quanto da importância econômica das suas economias, principalmente no abastecimento de alimentos (PNUD, 2011; SAADE, 2018).

era de apenas 39,4%. Isso demonstra, acima de qualquer dúvida, uma deterioração na remuneração dos trabalhadores rurais durante as últimas três décadas.

A informalidade, que é essencialmente uma maneira mais asséptica para designar o trabalho precário, também cresceu durante o período. Segundo Leibovich et al. (2006), com base em informações da *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*, em 2005 os assalariados rurais representavam cerca de 42% do emprego rural (17% de empregados formais, 2% de trabalhadores públicos, 3% de empregados domésticos e 20% de trabalhadores temporários itinerantes). O restante do emprego rural na Colômbia em 2005 foi representado por trabalhadores independentes (44%), trabalhadores familiares não remunerados (10%) e empregadores (5%). Após uma década, de acordo com os cálculos de Baquero et al (2018), a informalidade nas relações de trabalho no campo atingiu 80%.

Assim, salários baixos e informalidade são fatores típicos da estrutura do emprego rural, colocando a maioria dos trabalhadores rurais em situação de pobreza, insegurança e déficit de acesso a direitos básicos como a seguridade social.

### **2.3. Avaliação do processo de modernização no campo colombiano: progresso social restrito**

Para o período que abrange a pesquisa, uma análise dos dados disponíveis sobre garantias sociais mostra que, ainda com os avanços na cobertura de alguns direitos sociais, o panorama socioeconômico continuou caracterizado pela persistência da vulnerabilidade social e da desigualdade.

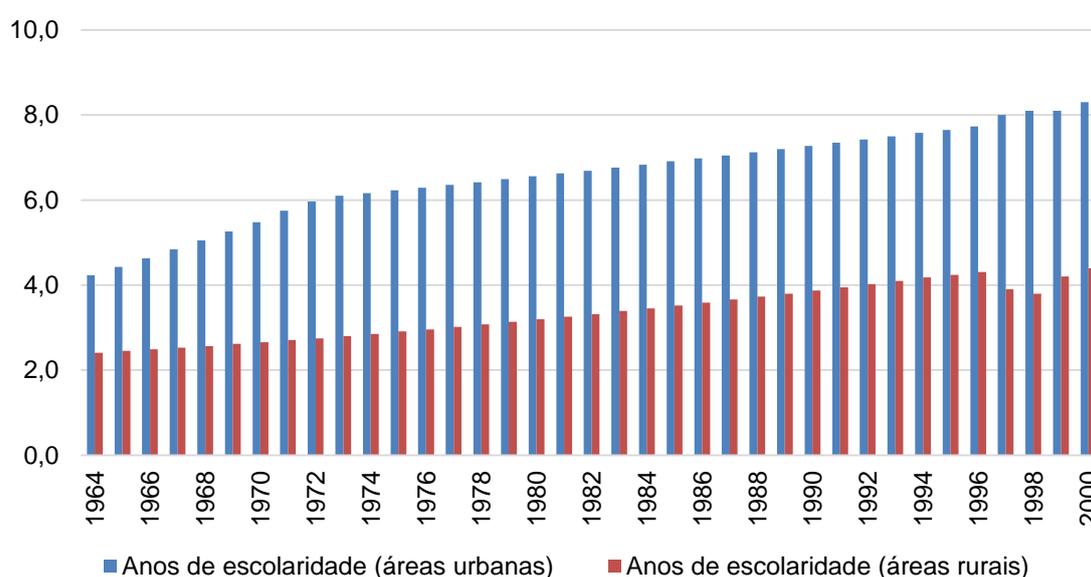
O processo de modernização impactou positivamente alguns indicadores sociais no campo, no entanto, deixou intactos aspectos estruturais como a desigualdade e a pobreza, cujos efeitos se agravam devido ao desastre humanitário causado pelo conflito armado. Uma análise breve de alguns indicadores revelará tanto o progresso social restrito do processo de modernização como a continuidade dos fatores histórico-estruturais do subdesenvolvimento.

De acordo com Ocampo et al. (2007), em 1964, a taxa de analfabetismo da população rural (porcentagem da população de 10 anos ou mais de idade que não sabia ler ou escrever) foi de 40,6%, o que quase triplicava a taxa de analfabetismo em áreas urbanas (14,4%) na época. Meio século depois, o

analfabetismo ainda persiste nas áreas rurais e mantém uma grande brecha com as áreas urbanas.

Com base em dados históricos do DNP, os anos de escolaridade nas áreas urbanas entre 1964 e 2000 dobraram, passando de uma média de 4,23 anos para 8,30. No caso das áreas rurais, o crescimento desse indicador (em termos absolutos) foi menor no mesmo período, passando de 2,41 para 4,4 anos (Gráfico 14). Tal relação implicaria que o grau de escolaridade nas áreas rurais no ano 2000 foi equivalente ao grau de escolaridade nas áreas urbanas em 1964.

**Gráfico 14** - Anos de estudo em áreas urbanas e rurais, 1964-2000



**Fonte:** DNP. Cálculos e elaboração própria.

Para um período mais recente, de acordo com os resultados do Censo Nacional Agropecuario de 2014, 16,8% dos produtores residentes com mais de 15 anos no setor rural (119.603 pessoas) afirmaram que não sabiam ler ou escrever. Essa proporção foi 19,6% no caso de comunidades étnicas (comunidades indígenas, comunidades negras, comunidades raizales e palenqueras).

A participação da população que não sabe ler nem escrever, segundo o censo agropecuario de 2014, é consistente com uma taxa de analfabetismo de 12,5% na área rural (DANE, 2016). No entanto em 2014 a taxa de analfabetismo nas cidades foi três vezes menor (3,8%), segundo dados da *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*, o que implicaria que as lacunas em matéria de educação aumentaram durante o período analisado.

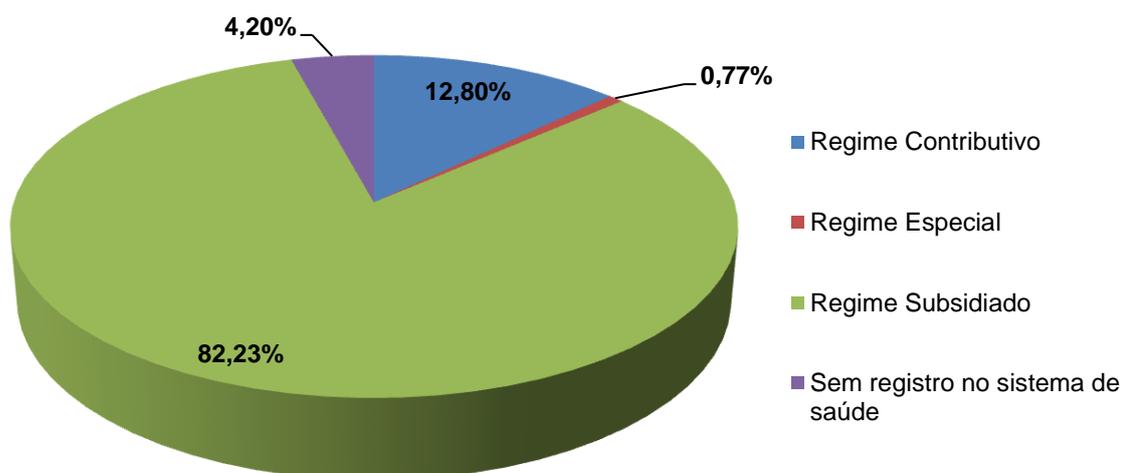
Na área de educação uma mudança positiva e que pode ter tido uma influência significativa em termos demográficos é a reversão da brecha de analfabetismo entre

homens e mulheres. De acordo com dados históricos do DNP, em 1964 a taxa de analfabetismo era maior em mulheres do que em homens (28,9% vs. 25,2%). Essa lacuna diminuiu com o passar do tempo e, no início dos anos 1990, a média educacional das mulheres excedeu a dos homens, sendo amplamente explicada pelo maior acesso e a maior taxa de conclusão nas mulheres (DNP, 1996).

No decorrer do século XXI, essa tendência permanece, constatando, a partir de informações consolidadas pela CEPAL para o período 2002-2016, que a taxa média de analfabetismo nas áreas rurais para homens foi em média 14,8% e 13,8% nas mulheres.

No referente à atenção em saúde, os dados sobre o acesso a esse serviço público essencial mostram que quase se atingiu a universalidade, ou seja, que a maioria dos habitantes rurais possui cobertura de acesso. No entanto, o simples registro e o cadastro no sistema não resultam necessariamente em que o direito à saúde seja de fato materializado, especialmente em áreas afastadas (UNDP, 2011).

Segundo os resultados do Censo Nacional Agropecuário de 2014, do total de residentes rurais em 2014, 95,8% afirmaram estar cadastrados no sistema de saúde, a grande maioria por meio do regime subsidiado de saúde (sistema público-assistencial), uma vez que apenas 12,8% do total de residentes relataram fazer aportes monetários ao sistema de saúde contributivo (Gráfico 15). Isso evidencia que uma pequena minoria de trabalhadores e habitantes da Colômbia rural tem os meios econômicos para pagar um plano de saúde por conta própria ou, no melhor dos casos, trabalham com as garantias de um contrato formal de trabalho, situação que seria mais uma exceção do que uma regra como se evidenciou em parágrafos prévios.

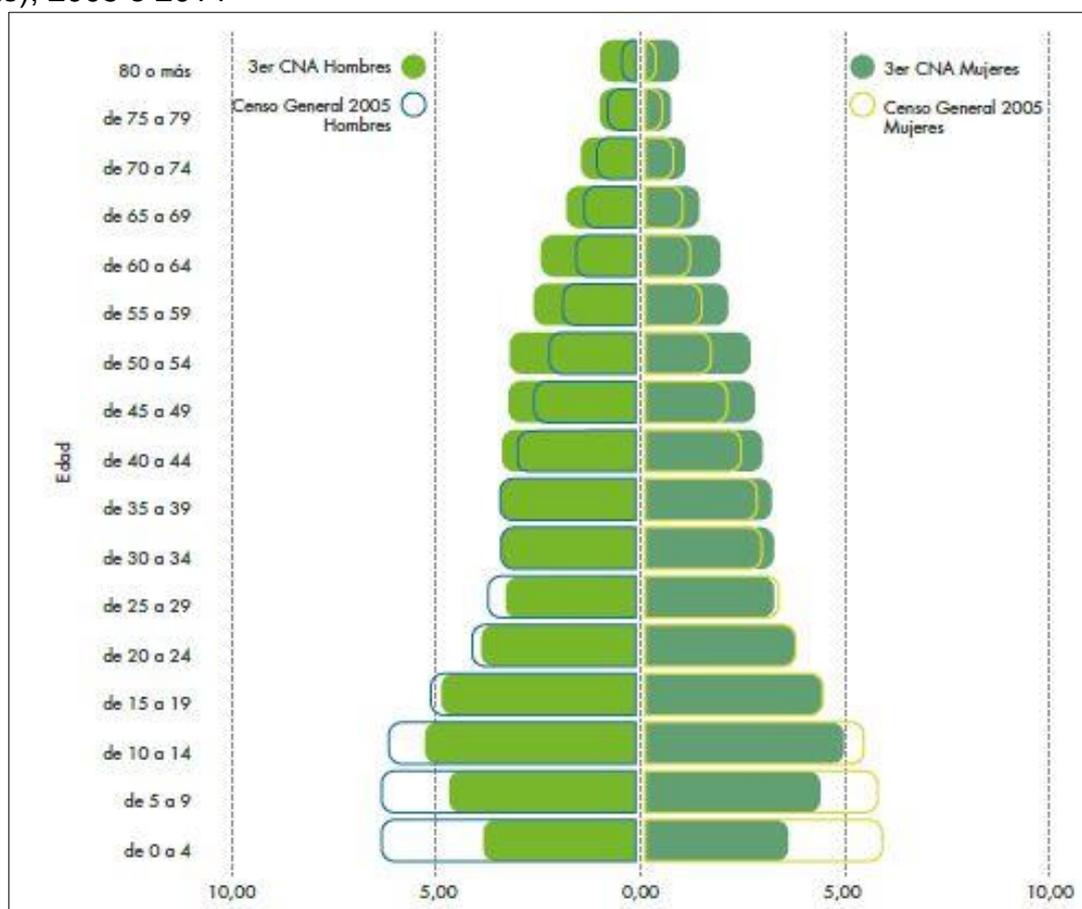
**Gráfico 15** - Cobertura do serviço de saúde no setor rural disperso (2014)

**Fonte:** DANE. Cálculos e elaboração própria.

A baixa participação do emprego formal no campo resulta em baixas contribuições para o sistema previdenciário, sendo uma situação particularmente rara encontrar garantia de aposentadoria para trabalhadores ou habitantes rurais, uma questão que deveria ser considerada fundamental nas políticas públicas diante do processo de envelhecimento progressivo da população rural experimentada nas últimas duas décadas (DANE, 2016).

Efetivamente, a demografia da população rural mostra uma imagem sombria, sendo comum a presença de famílias unipessoais compostas por homens idosos. Os dados do mais recente censo agropecuário mostraram que em 2014 a relação entre o número de idosos para cada 100 crianças menores de 15 anos foi de 51,7%, o que indica o envelhecimento progressivo ao longo do século atual, visto que segundo o censo populacional de 2005 esse indicador para áreas rurais foi 26,5% nesse ano (Figura 2).

**Figura 2** - Distribuição percentual da população na área rural dispersa (Idade e Sexo), 2005 e 2014



**Fonte:** DANE (2016).

Nessa distribuição etária, segundo o censo agropecuário de 2014, destaca-se que a maioria dos habitantes rurais é do sexo masculino, realidade que contrasta não apenas com as características demográficas nacionais dos períodos anteriores, também apresenta uma diferença substancial com outros países da América Latina (CEPAL, 2015). Segundo o censo agropecuário de 2014 na área rural, do número total de pessoas incluídas no censo, 51,6% eram homens e o restante eram mulheres.

Esses efeitos combinados entre o envelhecimento progressivo nas últimas décadas e a maior participação da população masculina nas áreas rurais seriam explicados pelas migrações realizadas no período. Tais migrações foram influenciadas não apenas por fatores socioeconômicos, como a maior incidência da pobreza nas áreas rurais, também pelos efeitos da violência no campo, onde mulheres e jovens foram os principais alvos dos atores armados (GMH, 2013; PNUD, 2011).

Essa mistura de desigualdade, exclusão política e violência faz da pobreza um fator contínuo na paisagem cotidiana do campo. Essa realidade parece ter se tornado ainda mais trágica para a população rural, principalmente nas últimas três décadas. Os efeitos da violência que geram destruição, desapropriação e migrações forçadas, somados à incidência particularmente duradoura de crises em setores como a agricultura, fizeram que os indicadores de pobreza nas áreas rurais mostrassem uma persistência acentuada (PNUD, 2011; DNP, 2015).

Segundo Berry e Bejarano (1990), entre 1978 e 1988, houve uma redução da pobreza monetária rural, passando de 57,6% para 37%. A continuidade dessa redução teria sido prejudicada por fatores econômicos, como a incidência das reformas estruturais no campo e também pelo aumento da violência durante os anos noventa (FAJARDO, 2018; PNUD, 2011; GMH, 2013; DNP, 2015).

Segundo a Missão Rural para a Transformação do Campo (2015), para 2013, 61,4% da população nas áreas rurais foi considerada pobre e 31% vulnerável (alto risco de queda na pobreza), enquanto que nas áreas urbanas essa mesma classificação foi de 20,1% e 39,4%, respectivamente (DNP, 2015). Esse contraste de indicadores mostra a persistência da pobreza nas áreas rurais na Colômbia ainda com a influência do processo de modernização e das políticas de luta contra a pobreza e a miséria.

Outras metodologias para a medição da pobreza, como o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), também indicam a redução da pobreza nas últimas décadas. Segundo o censo agropecuário de 2014, a pobreza por IPM no campo para esse ano atingiu 45,7%, medida que mostrou uma realidade mais trágica no caso das comunidades étnicas, uma vez que o indicador atingiu 63,5%.

Segundo DANE (2016), a pobreza medida pelo IPM mostra uma redução quando comparada à categoria “resto” (equivalente ao rural) do censo populacional de 2005, ano em que o IPM ajustado daria 73,7%.

No entanto, a pobreza também se manifesta em indicadores que representam radiografias das condições de vida nas áreas rurais, como o acesso a serviços públicos, a qualidade dos materiais habitacionais, entre outros.

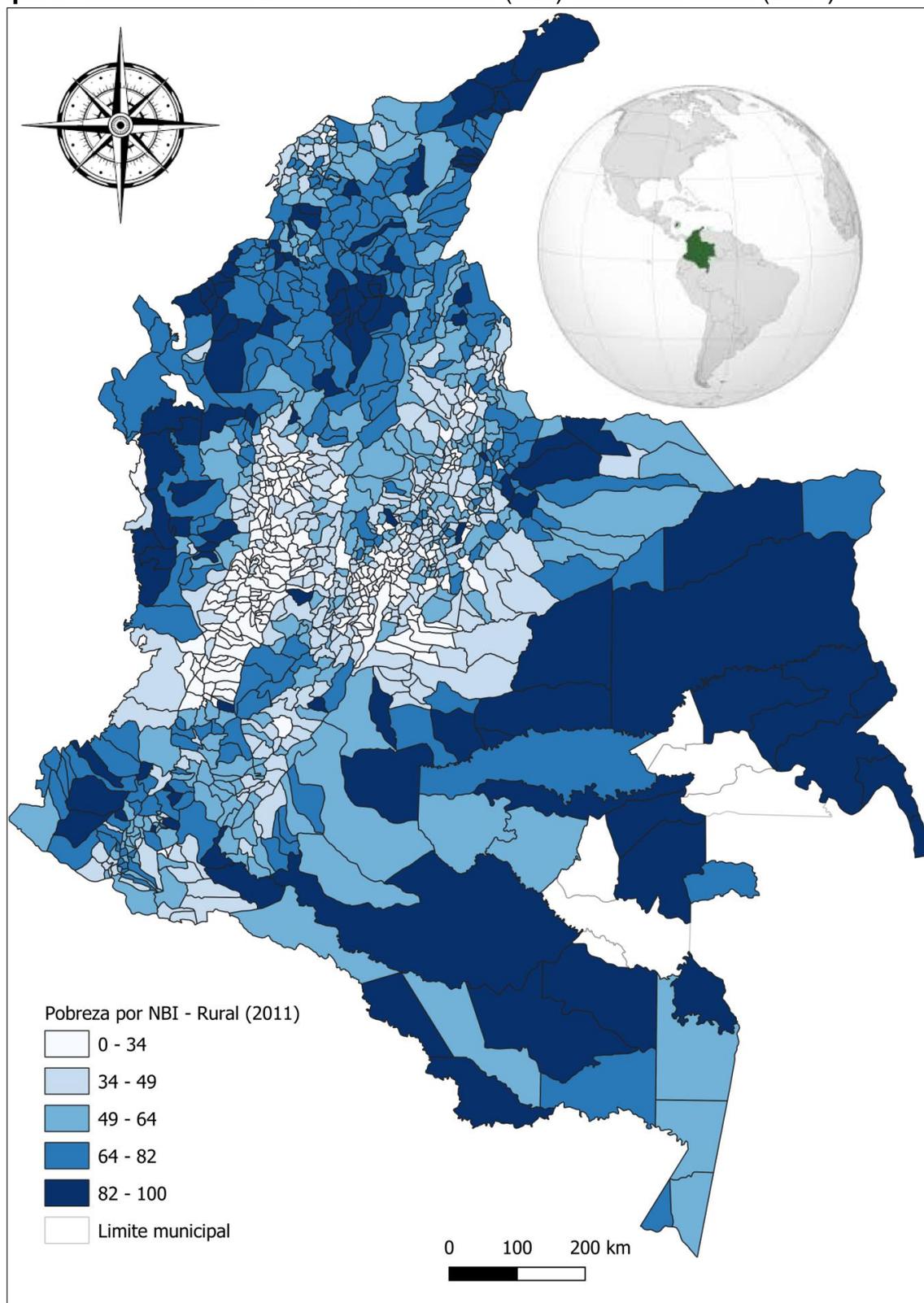
Os dados do Censo Nacional Agropecuário (2014) mostram que metade das casas em áreas rurais era feita de tijolos e tinham pisos em cimento, mas que menos da metade das casas (42,6%) tinha acesso a água potável e apenas 6% contavam com serviço de esgoto.

Essas características das condições de vida da população rural demonstram um profundo contraste entre as carências de bem-estar material da maioria dos habitantes rurais em comparação com a crescente acumulação de riqueza derivada das atividades econômicas realizadas nessas (agricultura comercial e mineração, por exemplo). Não obstante, a pobreza não é uma condição socioeconômica homogênea, nem em áreas rurais nem em áreas urbanas, traço que constitui um aspecto típico dos países subdesenvolvidos (PINTO, 1970).

Nas áreas rurais colombianas, por exemplo, é possível encontrar uma maior incidência de pobreza nas áreas de colonização e em famílias das comunidades étnicas. Essa constatação, descrita por Berry e Bejarano (1990) para as décadas de 1970 e 1980, descreve um traço estrutural da Colômbia e é reiterada repetidamente por PNUD (2011), DANE (2016) e DNP (2015), denotando que a probabilidade de ser pobre nas áreas rurais é maior que em qualquer outro espaço, e pior se tem reconhecimento étnico.

A distribuição espacial (nível municipal) dos dados disponíveis sobre Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) para áreas rurais mais distantes (2011) apresenta a pobreza como um fenômeno exocêntrico (centro-periferia), no qual as características de maior isolamento, violência e exclusão que caracterizam as áreas periféricas, implicam por sua vez maiores dificuldades de acesso à oferta institucional e, em consequência, à garantia de direitos (PNUD, 2011; DNP, 2015; ROBINSON, 2016).

A partir da informação contida no Mapa 1, estabeleceu-se que a pobreza rural por NBI (2011) foi três vezes maior nos municípios que compõem a periferia rural quando comparado com a maioria dos municípios localizados no centro do país (vales dos rios Magdalena e Cauca e sobre as cordilheiras). Nessas áreas periféricas, como poderá ser analisado em outras seções desta pesquisa, existe a presença não apenas de comunidades camponesas, também de comunidades étnicas que, segundo as estatísticas sociais seriam as mais pobres entre os pobres (ROLDÁN; SÁNCHEZ, 2013; DANE, 2016).

**Mapa 1 - Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) em áreas rurais (2011)**

**Fonte:** CEDE-Universidad de los Andes. Elaboração própria.

Esse padrão espacial de distribuição da pobreza rural, por sua vez, coincide com o processo de apropriação-concentração da terra na fronteira agrária,

e evidência o processo acumulativo (círculo vicioso) gerado pela desigualdade na distribuição de terra, a violência e a pobreza, fatores que conjuntamente explicam a reprodução da estrutura agrária que dá sustentação e continuidade ao subdesenvolvimento durante o período que abrange a pesquisa.

Assim, o panorama social do campo colombiano descreve uma repetida vulnerabilidade social e econômica de seus habitantes e, conseqüentemente, apresenta-se como um lugar hostil para viver e progredir. A modernização, portanto, não atingiu a ruralidade, pelo menos não no sentido amplo de mudar os modos de vida e dar um horizonte de significado ao progresso humano e material. Pelo contrário, o sistema econômico mostra sua incapacidade para garantir direitos fundamentais como a vida e a paz, bem como a impossibilidade de integrar econômica e socialmente à maioria da população.

A condição de país desenvolvido para o caso colombiano, então, parece cada vez mais distante, especialmente para os habitantes das áreas rurais, ainda que alguns indicadores sugiram melhoras socioeconômicas em comparação ao passado. O marco de realidade descrito sumariamente acima, mostra que uma parte importante da população continua vivendo na pobreza, sofrendo simultaneamente da desigualdade e da violência persistentes e naturalizadas, um legado herdado e padecido por sucessivas gerações.

#### **2.4. Conclusões do capítulo**

A análise da dinâmica macroeconômica e social e de suas relações com as áreas rurais colombianas permite concluir que, durante o período de mais de meio século que abrange a pesquisa (1964-2016), a economia colombiana experimentou um crescimento econômico relativamente estável, tendo incidência um processo de modernização econômica que permitiu a melhoria social em alguns aspectos, mas que, ainda sendo significativo, foi restrito em termos de alcance e capacidade para de mudar o cenário social do campo.

O crescimento econômico e a modernização ocorreram em um ambiente hostil à própria vida, pois ao longo do período analisado ocorreram agudos ciclos de violência. A incidência do conflito armado afetou não apenas a demografia do campo, também contribuiu no aprofundamento da vulnerabilidade econômica e social da população rural.

Parte importante do crescimento econômico registrado no período foi realizada nas áreas rurais, principalmente associado às atividades de mineração, agricultura comercial e petróleo. De fato, a partir da caracterização macroeconômica, pode-se concluir que, em mais de meio século, a economia colombiana manteve um perfil primário-exportador. A esse perfil, desde os anos 1990, se adicionou a notável participação e influência do setor financeiro na dinâmica econômica e política interna.

No entanto, a geração permanente de riqueza nas áreas rurais provocada pelos *booms* exportadores em produtos agrícolas ou extrativos, não foi suficiente para superar as diferenças socioeconômicas entre as áreas urbanas e rurais. De fato, para o período analisado, além da persistência das lacunas sociais e econômicas regionais, somou-se o maior rigor da violência, fator que desvelou com maior crueldade as características próprias da estrutura agrária regressiva consolidada.

### 3. AS NARRATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: ORIGENS E FUNDAMENTOS

Pode-se afirmar que a palavra "desenvolvimento", que geralmente denota uma ideia de progresso<sup>17</sup>, se tornou uma categoria com clara incidência política e econômica. Isso porque o desenvolvimento, além de ser um conceito que pode ser tratado ou medido com técnicas econômicas, constitui uma narrativa normativa estritamente aplicada ao *dever ser* da sociedade e dos países. O desenvolvimento para o espaço rural, não é uma exceção como será analisado neste capítulo.

#### 3.1. Sobre as origens do discurso do desenvolvimento e da doutrina da modernização

Com base na análise do discurso do filósofo Michel Foucault, Escobar (1998) entende o desenvolvimento como um elemento de dominação, correspondendo com um "experimento histórico" que impôs um modelo cultural hegemônico (ESCOBAR, 1998, 2014).

Segundo Escobar (1998, 2014), coincidindo com Quijano (2000) e Rist (2014), o desenvolvimento emergiu como um discurso da economia no período posterior à Segunda Guerra Mundial, mas sua essência se refere "a profundos processos da modernidade e do capitalismo" (ESCOBAR, 2014, p. 29, tradução nossa). Dessa forma, o desenvolvimento representaria uma fase adicional no processo histórico de dominação (colonialidade e eurocentrismo) sobre a América Latina e outras latitudes periféricas<sup>18</sup>.

A origem "retórica" do desenvolvimento, segundo Escobar, correspondeu às palavras proferidas pelo presidente dos EUA, Harry Truman, quem estabeleceu

---

<sup>17</sup> Na história do desenvolvimento outros termos prévios podem ser assimilados com significados aparentemente semelhantes. É o caso da ideia de progresso, que segundo Nisbet (1986), é uma categoria cujo significado transcende a história da modernidade, encontrando referências em outras civilizações. Agora a assimilação do desenvolvimento como progresso parece ser uma inovação da modernidade usada "para sustentar a esperança em um futuro caracterizado pela liberdade individual, igualdade e justiça. Também se observa que a ideia de progresso serviu para afirmar outros usos e propostas a conveniência como o absolutismo político, a superioridade racial e o estado totalitário. Em resumo, "quase não há limite para os objetivos e propósitos que os homens estabeleceram ao longo da história para garantir o progresso da humanidade" (NISBET, 1986, p. 1).

<sup>18</sup> A partir das reflexões de Bielschowsky (1998) sobre as origens da CEPAL, pode-se interpretar que o programa de estudo inicial dirigido por Raúl Prebisch na CEPAL constituía uma proposta contra-hegemônica aos paradigmas de desenvolvimento consolidados na época, particularmente aqueles que impuseram uma ideia de subdesenvolvimento e dependência como um estágio transitório no caminho para o desenvolvimento econômico.

as doutrinas de "tratamento justo" e "democracia" como formas ideológicas para reproduzir no "terceiro mundo" (Ásia, América Latina e África) os elementos estruturais que definiam o padrão de vida (material e imaterial) dos países desenvolvidos, também chamados de países do "Norte global" ou do "Primeiro Mundo" (ESCOBAR, 1998).

Entre os principais elementos que definiam ou apoiavam o padrão material do "primeiro mundo" estavam: altos níveis de industrialização e urbanização, a tecnificação da agricultura, o rápido crescimento nos níveis de produção e consumo e a adoção generalizada da educação e dos valores modernos ocidentais (ESCOBAR, 2014) (RIST, 2014).

Segundo Escobar (2014), em sua proposta de genealogia do desenvolvimento, as receitas para a consecução do padrão material se apoiaram fundamentalmente em uma doutrina: a modernização.

Durante a fase de "modernização", acreditava-se que a mistura de capital, tecnologia e ciência, sob a prescrição efetiva dada por entidades multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e com a aplicação das instituições de planejamento de cada país, permitiria com o passo do tempo atingir os padrões de desenvolvimento do denominado "primeiro mundo" (ESCOBAR, 1998) (Rist, 2014).

A despeito do grande entusiasmo que gerou em seus primórdios a doutrina da modernização, não demorou muito para ser objeto de crítica, principalmente pelo surgimento de escolas alternativas de pensamento, entre as quais se destacam a escola de dependência, o estruturalismo latino-americano da CEPAL, as propostas pós-estruturalistas, entre outras (ESCOBAR, 1998, 2014; RIST, 2014).

O principal alvo da crítica heterodoxa estruturalista e da dependência, por exemplo, foi a suposta convergência material (renda e padrões de consumo) dos países com passado colonial, sobre os quais recaía uma longa tradição de subordinação geopolítica e uma forma particular de inserção na divisão internacional do trabalho. Assim, a crítica à concepção *rostowniana* de desenvolvimento por fases, que dominava o entendimento do desenvolvimento econômico era desmentida no caso dos países do "terceiro mundo" (RIST, 2014).

Como foi analisado no primeiro capítulo, o estruturalismo da CEPAL e o trabalho de pesquisa particular de Celso Furtado demonstraram que o estado

econômico e social dos países da América Latina não representava propriamente uma fase na trajetória ao desenvolvimento econômico, isso devido a que não se tinha registro de um estado semelhante na história dos países centrais. Dessa forma, o estruturalismo definiu o subdesenvolvimento não como uma fase ou estado transitório das economias da América Latina, e sim como uma categoria autônoma que descrevia um modo particular de produção capitalista em países periféricos (FURTADO, 1964, 2002) (DOS SANTOS, 2017).

Agora, segundo a doutrina da modernização, para alcançar os padrões materiais e imateriais do desenvolvimento era fundamental um arsenal técnico, institucional e teórico, fundado principalmente na teoria econômica neoclássica (*mainstream*). Esse conhecimento, em essência, era produzido nos centros acadêmicos, organizações multilaterais e outras instituições localizadas nos países desenvolvidos, e posteriormente eram repassados aos países subdesenvolvidos (ESCOBAR, 2014).

Assim, na empresa do desenvolvimento, um montante considerável de recursos financeiros e técnicos foi (e ainda continua sendo) disponibilizado para estabelecer desenhos institucionais e rotas de ação para políticas públicas, sendo geradas propostas narrativas que constituíram paradigmas do desenvolvimento. O campo e as áreas rurais, espaço onde historicamente tem estado presentes as maiores consequências do atraso (pobreza, desigualdade, desnutrição, etc.), foi um alvo particular dessa dinâmica, sendo possível entender o processo de intervenção no campo a partir da análise de múltiplos experimentos narrativos para o desenvolvimento rural.

Segundo Favareto (2006, 2010), as ações estatais enquadradas nas políticas de desenvolvimento rural foram definidas por paradigmas<sup>19</sup>. Essa característica, segundo o autor, obedeceu a um padrão de versatilidade e adaptabilidade do discurso do desenvolvimento, que na concepção geral abrange várias dimensões. Assim, o desenvolvimento como narrativa que sustenta o *dever ser* da dinâmica econômica traça, geralmente, seu processo de inovação através do

---

<sup>19</sup> Segundo Thomas Kuhn, um paradigma é um conceito com dois significados: “Por um lado, significa toda a constelação de crenças, valores, técnicas, etc., compartilhada pelos membros de uma determinada comunidade. Por outro lado, denota um tipo de elemento dessa constelação, as soluções concretas de problemas que, usadas como modelos ou exemplos, podem substituir regras explícitas como fundamento para a solução dos problemas remanescentes da ciência normal” (KUHN, 2004, p. 271, tradução nossa).

fenômeno de "incorporação conceitual por adição", ou seja, a adaptação de um problema, dimensão ou noção ao desenvolvimento como um fim. Exemplos dessas inovações conceituais seriam categorias como desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável e o próprio desenvolvimento rural (FAVARETO, 2010).

### **3.2. A narrativa desenvolvimentista para o campo: O Desenvolvimento Rural**

Segundo Herrera (2013), a palavra rural em sua etimologia deriva do latim *ruralis*, de *rus* (campo), termo associado à característica de rusticidade. Essa rusticidade do campo, na doutrina da modernização, tem sido associada ao significado/classificação de "atrasado" em oposição às cidades entendidas como espaços civilizados ou modernos. Essa oposição geraria uma forma de análise baseada no dualismo<sup>20</sup> como norma para o entendimento do devir econômico, ou seja, um exercício de contraste entre espaços, sujeitos e características, onde geralmente são realizados julgamentos de valor: atrasado é ruim, moderno é bom (ESCOBAR, 1998; HERRERA, 2013).

Sob esse esquema de análise, segundo Herrera (2013), a maneira pela qual o estado atrasado das áreas rurais seria superado, consistiria em levar os dons da modernidade e do progresso para esse espaço, o que seria possível através da política pública e do investimento privado, que em conjunto constituiriam uma norma denominada "intervenção para o desenvolvimento".

Efetivamente, a ação do Estado tem tido como objetivo a superação do atraso ou rusticidade do espaço rural, razão pela qual o desenvolvimento tem sido utilizado como um discurso envolvente e necessário por antonomásia. Como será brevemente detalhado neste capítulo, durante mais de sessenta anos foram experimentadas diversas teorias e receitas para entender e buscar o desenvolvimento rural, correspondendo principalmente a narrativas e propostas de origem estrangeira (SCHNEIDER, 2010; ESCOBAR, 2014; FAJARDO, 2014; KAY, 2015).

Seguindo a Barril (2002), na história do desenvolvimento rural, pelo menos três paradigmas do discurso desenvolvimentista podem ser caracterizados:

---

<sup>20</sup> O dualismo como ferramenta de análise do desenvolvimento rural, segundo Sepúlveda et al. (2003) é uma herança teórica da sociologia rural norte-americana, resultante do influxo de ideias produto do intercâmbio de pesquisadores latino-americanos em universidades dos Estados Unidos (em particular Cornell e Wisconsin) durante a década de 1960 (SEPÚLVEDA et al. 2003).

1) A narrativa de desenvolvimento da comunidade ou desenvolvimento comunitário; 2) A reforma agrária; e 3) O Desenvolvimento Rural Integrado. A esses três paradigmas do desenvolvimento rural, o autor adiciona as propostas da “Nova Ruralidade” e do “Enfoque Territorial do Desenvolvimento Rural” surgidas após os anos 1990, as quais corresponderiam com inovações narrativas para a ação estatal no propósito de redução das lacunas econômicas (entre espaços rurais e urbanos) e de combate à pobreza (BARRIL, 2002).

Cada um desses paradigmas ou narrativas do desenvolvimento rural será brevemente descrito abaixo, propondo uma interpretação alternativa das narrativas territoriais que dominaram nas últimas três décadas, não simplesmente a partir dos seus fins, e sim através dos fundamentos teóricos, onde a noção abstrata de competitividade resulta essencial.

### **3.2.1. Desenvolvimento Comunitário**

A primeira narrativa do desenvolvimento rural, de acordo com Barril (2002), Favareto (2006) e Fajardo (2014), correspondeu com os projetos de desenvolvimento comunitário, que consistiram em experimentos originalmente aplicados na Índia e no México durante o período posterior à Segunda Guerra Mundial. Os objetivos principais desses programas, alavancados financeiramente pelo Banco Mundial em associação com a Fundação Ford e a Fundação Rockefeller, eram satisfazer as necessidades básicas da população rural, estimular uma maior organização das comunidades rurais e promover uma decolagem da produtividade agrícola com o apoio do pacote tecnológico da revolução verde (HERRERA, 2013; ESCOBAR, 1998; FAJARDO, 2014).

Segundo Carvajal (2011) em coincidência com Rist (2014), o desenvolvimento comunitário teve antecedentes no imperialismo e colonialismo inglês em possessões da África e da Ásia durante a segunda década do século XX. Segundo Rist (2014), a pretensão era manter sob o controle os domínios coloniais estimulando uma participação das comunidades em assuntos que as afetavam. Essas diretrizes representavam uma reação dos países colonialistas diante da repercussão da revolução russa (1917) e as fortes críticas que sobrevieram ao imperialismo no interior da Europa na época (RIST, 2014).

Para Barril (2002), o desenvolvimento da comunidade como mecanismo na construção de políticas públicas teve como referência principal a experiência de

integração comunitária nos Estados Unidos durante a década de 1930. Nesse caso, o desenvolvimento comunitário encontrou sustentação na democracia participativa no nível local, isso devido a que o objetivo era involucrar à comunidade em assuntos como a planificação e o orçamento público.

Não obstante, o desenvolvimento da comunidade como paradigma do desenvolvimento rural só aconteceu com posteridade à Segunda Guerra Mundial, sendo de fato parte do discurso nas declarações da Organização das Nações Unidas (ONU), e na descrição dos programas de apoio e fortalecimento social e comunitário financiados pela banca multilateral (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional).

O desenvolvimento comunitário como narrativa do desenvolvimento rural teve como tela de fundo a disputa geopolítica própria da guerra fria, sendo apontados os primeiros experimentos nos anos 1950 em países da África e Ásia (justamente onde tiveram lugar os experimentos ingleses prévios). Já na América Latina os programas tiveram especial impulso ao final dessa década, e apontavam a integrar comunidades pobres e comunidades indígenas ao desenvolvimento nacional (BARRIL, 2002).

Os programas eram realizados com a intervenção direta de expertos (principalmente de origem estrangeira) em campo, onde o interesse principal não era o aumento da produtividade, mas a geração de capacidades organizativas das comunidades excluídas ou isoladas dos problemas nacionais. A ideia era gerar condições para o fortalecimento das bases sociais, a formação de lideranças políticas e a identificação das problemáticas que afetavam diretamente as comunidades. Em tal propósito os programas estimulavam a organização de cooperativas, o fortalecimento dos governos locais e a resolução das necessidades das comunidades (BARRIL, 2002).

Segundo Valencia (2010) a participação da comunidade na resolução de problemas próximos tem tido uma relação direta com o humanismo e a solidariedade, os quais têm sido institucionalizados em organizações como sindicatos, organizações de artesanato e comunidades étnicas.

No caso colombiano o desenvolvimento comunitário teve impacto na formalização da ação comunitária (*acción comunal*<sup>21</sup>), a qual foi possível mediante a expedição da Lei 19 de 1958.

Sem embargo, a ação comunitária na Colômbia, além do reconhecimento legal ganhou também um reconhecimento acadêmico e formal que se tem mantido desde os anos 1950, sendo pioneira a experiência da organização camponesa do município de Saucío (Cundinamarca), a qual foi promovida pelo sociólogo colombiano Orlando Fals Borda e descrita na obra intitulada “Campesinos de los Andes: estudio sociológico de Saucío” (1955) (VALENCIA, 2010; FALS BORDA, 2015).

Segundo Valencia (2009, 2010) a formalização legal da ação comunitária com a Lei 19 de 1958 teve como fundamentos, além do trabalho sociológico de Fals Borda, o precário estado social e econômico (com especial ênfase no espaço rural) exposto nos relatórios das missões Currie (1950) e Le Bret (1958), além dos diagnósticos elaborados pela CEPAL.

Até hoje o desenvolvimento comunitário continua presente, talvez não como narrativa principal para sustentar o desenvolvimento rural, mas sim como reclamo e como legado, por um lado na luta pela inclusão das comunidades nos debates e problemas que lhes afetam, e por outro lado como estratégia para o fortalecimento dos laços sociais e culturais de múltiplas organizações e comunidades.

### **3.2.2. Reforma Agrária**

Na sequência histórica dos paradigmas ou narrativas para o desenvolvimento rural surgiu a Reforma Agrária (RA), uma política que recebeu um impulso especial dos Estados Unidos e de organizações multilaterais durante a década de 1960<sup>22</sup>. Essa narrativa teve uma ampla significação econômica e também

---

<sup>21</sup> Segundo o *Ministerio del Interior y de Justicia* com dados disponíveis até 2014, se contabilizaram aproximadamente 45.000 Associações de Ação Comunitária (*Juntas de Acción Comunal*).

<sup>22</sup> No entanto, é pertinente esclarecer que a reforma agrária era uma demanda anterior à década de 1950, particularmente em países subdesenvolvidos (GROPPO, 1998, 2001; EL-GHONEMY, 2006; LIPTON, 2009). Para o caso colombiano, de acordo com Mesa (1972), LeGrand (1988) e García (1986), a demanda social da reforma agrária teria como antecedentes históricos os protestos de camponeses desde o início do século XX. No entanto, a adoção da reforma agrária como narrativa para o desenvolvimento rural nas políticas internas dos países da América Latina só aconteceu com posteridade à declaração de Punta del Este (Uruguai) que formalizou a Aliança para o Progresso (1961). No caso colombiano a reforma agrária teve materialidade normativa e institucional com a

geopolítica, particularmente pela coincidência histórica da narrativa com o auge da "guerra fria" na América Latina: o medo das elites tradicionais diante a propagação das revoluções socialistas, as quais seriam impulsadas pela experiência da revolução cubana, a qual teve entre os seus fatores desencadeantes as condições precárias do campo e a distribuição desigual da propriedade da terra (ESCOBAR, 1998; MACHADO, 2009).

A RA exorava pela redistribuição da propriedade rural, a fim de garantir a reivindicação histórica das comunidades rurais sem acesso à propriedade da terra ou com área insuficiente, buscando aumentar a produção e o empreendedorismo no campo através da constituição de pequenas e médias propriedades rurais (FLORES, 1968; DE JANVRY, 1981; EL-GHOMENY, 1990; GROPPPO, 1998; LIPTON, 2009).

Segundo Flores (1968), De Janvry (1981) Machado (2009) e Sepúlveda et al. (2003), as políticas derivadas da RA procuravam disciplinar os "senhores da terra", tentando alterar a estrutura agrária, ou pelo menos forçar a modernização da fazenda<sup>23</sup>, através do uso produtivo da terra. Em tal propósito foram contempladas medidas como a desapropriação de terras por usos ineficientes, a compra de grandes propriedades para distribuí-las entre camponeses pobres ou a imposição de impostos em razão do uso improdutivo da terra, de cuja arrecadação se obteriam recursos para financiar a aquisição de imóveis rurais e assim garantir o acesso à propriedade (FLORES, 1968; LIPTON, 2009).

No nível teórico, a RA alcançou um estado de legitimidade nunca antes visto devido às conclusões acadêmicas obtidas por Theodore Schultz (prêmio Nobel de economia em 1979), que demonstram a eficiência econômica (alta produtividade agropecuária para determinado arranjo fatorial) das pequenas propriedades em oposição ao preconceito de suposta irracionalidade dos camponeses, sendo limitados os ganhos de produtividade das economias familiar e camponesa apenas pela rusticidade de seus bens de capital na geração de valor (SCHULTZ, 1956, 1964; LIPTON, 2009).

---

expedição da Lei Lei 135 de 1961, que entre outras disposições estabeleceu a criação do *Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA* (ESCOBAR, 1998; MACHADO, 2009).

<sup>23</sup> No caso colombiano, a fazenda é considerada em vários textos de história econômica como a unidade básica de produção do período colonial, que por sua vez representava uma forma institucional e espacial cujo objetivo era garantir a ordenação e o domínio dos fatores produtivos, especialmente do trabalho. Essa forma de produção e dominação no nível territorial foi adaptada à dinâmica do capitalismo durante o período republicano, sendo possível traçar vestígios de sua persistência até tempo recente (OCAMPO, 2007; MACHADO; VIVAS, 2009; PALACIOS, 2011).

Com as políticas fundadas na RA também se buscava uma maior integração da produção localizada no setor rural com o restante da economia, não apenas para melhorar a produtividade agrícola, também para estimular o mercado interno e a industrialização. A razão estribava nas características estruturais dos países do “Terceiro mundo” onde a particular inserção no comércio mundial, mesmo em vigência da política de substituição de importações, exigia a geração de um fluxo permanente de moeda estrangeira, recursos que em grande proporção eram obtidos pela venda exterior de produtos de origem agropecuário (FURTADO, 1981; KALMANOVITZ; LÓPEZ 2006).

Em matéria política, com a RA esperava-se também como resultado uma maior organização das comunidades camponesas e seu *empoderamento* como sujeito social e político (FLORES, 1968; GROppo, 1998; LIPTON, 2009). Não obstante, para o caso colombiano, tal acumulado de benefícios não passou de ser uma ilusão devido ao caráter restrito de aplicabilidade da política, como poderá ser analisado nos capítulos posteriores.

### **3.2.3. Desenvolvimento Rural Integrado (DRI)**

A terceira corrente ou paradigma de desenvolvimento rural foi denominado Desenvolvimento Rural Integrado (DRI). Essa política foi apoiada em matéria financeira e logística pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para Favareto (2010), em coerência com Sepúlveda et al. (2003), o DRI veio substituir o paradigma da RA desde meados da década de 1970, o que coincidiu com a indução de mudanças tecnológicas, transformações econômicas e a necessidade ingente de resolver os problemas de rentabilidade e geração de renda dos produtores rurais, principalmente em médias e pequenas propriedades.

De Janvry et al. (1991) estabelecem que o DRI buscava transformar as sociedades rurais atrasadas e canalizá-las na lógica capitalista, ou seja, transformar camponeses e pequenos produtores em empreendedores (empresários) rurais. Nessa leitura, concorda Martínez (1987), quem acrescenta que o DRI também procurava reter a população nas áreas rurais, impedindo o fluxo migratório permanente para as áreas urbanas, devido à incapacidade dos setores mais “modernos” localizados nas cidades (indústria, serviços e construção) para absorver a mão-de-obra excedente.

Com o DRI como paradigma do desenvolvimento rural, os problemas da distribuição desigual da propriedade da terra e seus impactos nas famílias mais pobres foram relegados à condição de fator e não de problema principal de política pública<sup>24</sup>. No DRI a distribuição da terra não era o fator essencial na geração de valor, em particular porque esta capacidade poderia ser compensada em termos de produtividade mediante a ação da tecnologia. Além disso, o paradigma foi desenvolvido à sombra de um processo de transformação estrutural em que os setores modernos da economia (indústria e construção) foram os principais dominadores da estratégia de desenvolvimento, sendo o campo apenas um mecanismo de apoio nessa estratégia (D JANVRY et al., 1991).

Para Escobar (1998), tanto a RA quanto o DRI constituíam paradigmas do discurso desenvolvimentista para o setor rural que tinham como fator comum em termos de legitimidade a luta contra a fome e a desnutrição. A aplicação de receitas para aumentar a produtividade da terra e o capital avançado na produção através do uso de fertilizantes, inseticidas e pesticidas, tiveram como interesse especial o aumento da produção de alimentos e a diminuição de níveis de desnutrição. Nesse sentido, o DRI aprofundava a adoção da revolução verde como aposta tecnológica (ESCOBAR, 1998).

O DRI, ao coincidir com um programa e não com uma reforma de base (como era a RA), foi pensado como uma política focalizada e baseada em experiências. Assim, além de considerar um filtro da população-alvo, foram considerados como principais parâmetros o tamanho do imóvel (menos de 20 hectares) e a agricultura como principal atividade econômica (nos casos que representassem, no mínimo, 70% da renda familiar).

Segundo Escobar (1998), em coerência com a avaliação realizada por Blanquer e Fajardo (1991), o DRI no caso colombiano foi planejado em três fases para um horizonte de dezessete anos (1976-1993) e consistia em três componentes: 1) A produção, que incluía a adoção do pacote tecnológico da revolução verde na economia camponesa, o acesso ao crédito, treinamento em gestão de recursos naturais e comercialização; 2) Programas sociais, que significaram a entrega dos

---

<sup>24</sup> Essa foi uma das principais críticas que García (1982) expressou contra o programa DRI. Para García (1982) a proposta de resolver o problema agrário sem alterar a estrutura de propriedade da terra e sem incluir a participação ativa do camponês resultava contraditório. Essa crítica com posteridade faria parte da avaliação limitada do DRI na garantia de superação da pobreza das comunidades rurais em áreas mais afastadas (REINHARDT, 1987; BLANQUER; FAJARDO, 1991).

restantes componentes do PAN (Plano de Alimentação e Nutrição) aos beneficiários do DRI, ou seja, os programas de alimentação e saúde nutricional; e 3) Infraestrutura, que incluía a construção de estradas terciárias, eletrificação e aquedutos rurais.

Essa caracterização é confirmada por Kalmanovitz e López (2006) em sua análise do desenvolvimento da agricultura colombiana, onde estabelecem que para os anos setenta o PAN e o DRI pretendiam diminuir as lacunas entre áreas urbanas e rurais:

Dessa forma, o plano “*Para cerrar la brecha*”, com a ênfase da existência de duas Colômbias (uma próspera e bem sucedida e outra atrasada e pobre), estabeleceu como prioridades o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PAN) e o Fundo de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI). Entanto o PAN devia resolver as necessidades nutricionais das populações mais vulneráveis, especialmente crianças e mães lactantes nas cidades e regiões com maiores níveis de desnutrição, o DRI constituía a estratégia produtiva para modernizar e fazer mais eficiente a produção de alimentos nas zonas de economia camponesa, em particular o minifúndio andino. (KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006, p. 177, tradução nossa).

O experimento específico do PAN e do DRI teve início no Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) nomeado “*Para cerrar la brecha*” da administração do presidente Alfonso López Michelsen. A análise dos PND em concordância com as narrativas para o desenvolvimento rural corresponde ao conteúdo do seguinte capítulo da tese.

#### **3.2.4. Desenvolvimento Rural Competitivo (RDC): a influência do neoliberalismo nas narrativas para o desenvolvimento rural**

Barril (2002) em coincidência com Sepúlveda et al. (2003) e Favareto (2006) caracterizam as narrativas do desenvolvimento rural posteriores ao DRI como abordagens territoriais e de combate à pobreza, dois aspectos que podem ser efetivamente confirmados nas várias propostas de desenvolvimento rural, e não apenas nas narrativas que surgiram a partir da década de 1990. Sem embargo, uma análise pormenorizada das narrativas territoriais mostraria que o combate à pobreza não constituiria o núcleo do discurso desenvolvimentista da ruralidade, mas refletiria um ideal derivado de sua aplicação, aspecto que de fato também pode ser encontrado nas anteriores narrativas do desenvolvimento rural.

Com o neoliberalismo<sup>25</sup>, o conceito de desenvolvimento passou por um processo de juízo teórico e político que estabeleceu como responsável pelas crises aos Estados Nacionais e, portanto, perdeu legitimidade a intervenção dos governos no desenvolvimento econômico, abrindo passo para ideias abstratas como a força do mercado (CANO, 2000).

Nessa avaliação concorda Escobar (2014), quem afirma que diante o auge do neoliberalismo, o interesse pelo desenvolvimento teria sido perdido, ou seja, o capitalismo teria adquirido uma trajetória em que os fatores de intervenção estatal eram subsidiários à lógica do mercado.

Sem embargo, com a ascensão do neoliberalismo, nem os Estados Nacionais nem o *meta-discurso* do desenvolvimento desapareceram e, embora a instrumentalização dos sujeitos sociais, as perdas de instituições ligadas ao trabalho e ao próprio contrato social fossem mais evidentes, nesse processo a narrativa do desenvolvimento econômico e seu consequente uso político parecem ter mudado de aspectos materiais concretos para focos mais abstratos.

Ainda que os paradigmas anteriores de desenvolvimento rural fossem baseados em necessidades como combater a fome, a pobreza e o empreendedorismo rural, com o neoliberalismo e seu impacto institucional, o fator comum das políticas de desenvolvimento rural parece coincidir com uma noção abstrata que consegue resolver a pobreza e os restantes problemas socioeconômicos: a competitividade.

À consolidação do neoliberalismo como racionalidade e a consequente implementação de reformas estruturais no Estado, também houve uma emergência crescente de organizações da sociedade civil, ONGs, cooperativas e movimentos sociais, que encontraram nas reformas estruturais serias ameaças na garantia dos

---

<sup>25</sup> Embora não seja do interesse da pesquisa debater sobre o significado ou a natureza teórica do neoliberalismo, resulta pertinente fazer uma breve referência à noção adotada. Segundo Brown (2017) e Mariutti (2018), o significado do neoliberalismo vai muito além de considerações ideológicas na relação entre o Estado e a economia, ou da aplicação de um conjunto de políticas econômicas pró-mercado (por exemplo, o chamado "Consenso de Washington"). O neoliberalismo, segundo os autores referidos, deve ser entendido como uma ordem econômica normativa da razão, isto é, uma forma de compreensão da vida, das relações sociais e das instituições como simples relações econômicas. Para Brown (2017), coincidindo com Mariutti (2018), as consequências dessa racionalidade seriam tão graves que, com o passar do tempo, se consolidaria uma tendência à destruição da democracia e das instituições liberais, aspectos que até agora têm sido fundamentais na dinâmica do capitalismo ocidental. Em outras palavras, a razão normativa do neoliberalismo fundada no *homo economicus* ou na empresa individual tenderia a corroer a ordem social e política que o determinou como modo de produção.

seus direitos e espaços. Nessa reação social, o conceito de território apoiou diversas reivindicações, sendo considerada uma unidade de vida para muitas populações heterogêneas e dispersas (BORRAS et al, 2008).

Esse ressurgimento de diversos movimentos sociais também foi o produto, pelo menos na maior parte da América Latina, de um “novo ar” dado pelos processos de transição dos regimes de ditadura para aberturas democráticas. Ao respeito, bastaria confirmar que grande parte das cartas constitucionais ainda em vigor na atualidade, em um número significativo de países da América Latina, corresponde a essa época (ÁLVAREZ, 2018).

Agora, diante um panorama de mudanças econômicas e do surgimento de novos atores e demandas sociais, era necessária a renovação do discurso modernizador, principalmente no atendimento do otimismo gerado pela nova onda de globalização e a conseqüente desaparecimento do mundo bipolar (fim da *guerra fria*). Isso parece ter sido alcançado através da ressignificação de duas categorias: identidade e território.

Essas duas categorias foram amplamente debatidas por várias abordagens e propostas, em particular vale a pena destacar o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial (DRET) e a denominada Nova Ruralidade (NR), duas propostas narrativas que buscaram melhorar o impacto das disposições do Consenso de Washington, através de uma maior especificidade na concepção e implementação de políticas públicas (SEPÚLVEDA et al, 2003).

Segundo Sepúlveda et al. (2003), para adaptar o campo às disposições do Consenso de Washington, foi necessário levar em consideração um amplo compêndio de fatores, desde a heterogeneidade agroecológica e implicações das distâncias entre as áreas rurais e urbanas até a redefinição da intervenção do Estado nas áreas rurais, dando especial interesse para estratégias multi-setoriais e políticas focalizadas.

Desta caracterização deriva-se uma proposta que busca aumentar a produtividade agrícola através da criação e aplicação de melhores tecnologias. Atingir esse objetivo, contudo, envolveria: a) a participação do setor privado; b) o manejo sustentável dos recursos naturais; c) a diversificação das *commodities*; d) a descentralização; e e) a participação dos agricultores na definição dos objetivos e na avaliação dos resultados. (SEPÚLVEDA et al., 2003, p. 46, tradução nossa).

Esse processo adaptativo dos sujeitos, das identidades e dos territórios tem como único objetivo a melhora progressiva nos indicadores de competitividade. Assim, se o DRI parecia ter marginalizado questões estruturais, como a necessidade de modificar a estrutura da propriedade da terra, dando maior interesse às inovações tecnológicas, financeiras e comerciais entre as formas de produção; com a adoção do neoliberalismo no discurso desenvolvimentista, existe uma “solução mágica”, onde a realidade da distribuição dos fatores não necessariamente deve ser alterada, resultando suficiente tornar competitivos a territórios, setores e populações para resolver os problemas socioeconômicos.

Assim, contrariamente ao disposto por Barril (2002) e Favareto (2006), a redução de lacunas entre espaços (rural e urbano) e o combate à pobreza não seriam a essência dos “paradigmas territoriais” que surgiram após os anos noventa, mas os resultados esperados da maior competitividade dos agentes econômicos e dos territórios envolvidos. Essas propostas territoriais são classificadas em uma única definição que nesta pesquisa se denomina Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC).

Uma análise concreta de três propostas territoriais permitirá entender a lógica interna do DRC como um dos paradigmas do desenvolvimento rural. Especificamente, é feita referência ao Mercado Assistido de Terras (MAT), a Nova Ruralidade (NR) e o Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial (DRET).

#### **3.2.4.1. Mercado Assistido de Terras (MAT)**

Sob o DRC as políticas de desenvolvimento (crédito, subsídios, assistência técnica etc.) adquirem uma dimensão autônoma e separada da distribuição de terras. Isso ocorre porque cada política ou problema é assumido a partir de lógicas mercantis. No caso da terra, esta seria parte de um conjunto maior de bens e, portanto, sua coordenação social seria mais orientada pela ação do mercado, deixando a intervenção do Estado restrita a um papel secundário, essencialmente como mecanismo para solucionar falhas de mercado.

Nessa lógica, a RA que já foi um paradigma do desenvolvimento rural se esvazia de seu conteúdo social e distributivo histórico, colocando ênfase no acesso à propriedade da terra pelo meio do mercado e mantendo incólume a colonização e formalização da propriedade (geração e correta definição de direitos de propriedade).

Dessa forma, no mercado das terras a ação do Estado se restringiria à concessão de subsídios e créditos para promover compras e vendas entre agentes econômicos descentralizados, sem questionar aspectos estruturais como a concentração da propriedade rural. Além disso, os Estados teriam a obrigação de solucionar falhas de mercado e definir direitos de propriedade. Para esse fim, as políticas exoram no discurso pela formalização da propriedade rural e a continuidade do processo de colonização (geração de propriedade em terras públicas localizadas na fronteira).

Sobre o último assunto, é preciso dizer que nesse marco normativo, a ação do “mercado puro de terras” parece denotar a perda de sentido social da colonização (entrega de terras a sujeitos de reforma agrária na fronteira), sendo a titulação de terras devolutas (*baldíos*<sup>26</sup>), sendo entendida como a solução para duas falhas de mercado simultâneas: a existência de bens públicos suscetíveis à privatização; e a necessidade repetida de formalização para garantir direitos de propriedade bem definidos<sup>27</sup> para estimular o mercado de terras.

Nessa lógica mercantil da reforma agrária, enquadra-se o chamado Mercado Assistido de Terras (MAT) que, em resumo, estabelece uma dupla ação do Estado: por um lado, continuar o processo histórico de expansão da fronteira agrária por meio da titulação de terras devolutas; e, por outro lado, estimular a compra voluntária de terras por sujeitos da reforma agrária no mercado, mediante a entrega de subsídios outorgados pelo Estado a camponeses pobres (MACHADO; SUÁREZ, 1999; MACHADO, 2009).

O MAT analisado a partir da narrativa do DRC, além de mercantilizar o problema da distribuição da propriedade e da posse da terra rural, em matéria política significa o completo esvaziamento da reforma agrária como reivindicação econômica e social, encobrindo os efeitos da estrutura agrária e dos conflitos subjacentes no campo.

---

<sup>26</sup> Segundo a sentença C-595 de 1995 do máximo tribunal constitucional (*Corte Constitucional de Colombia*) os *baldíos* são bens públicos da nação classificados na categoria de bens fiscais que o Estado pode titular para sujeitos que cumpram os requerimentos estabelecidos na Lei. Segundo a sentença referida essas terras (que por equivalência legal e material corresponderiam com o conceito de terras devolutas no Brasil § 3º art. 183 da Constituição Federal), mantêm as características dispostas no Código Civil de não aprendíveis, imprescritíveis (não aplica usucapião) e inalienáveis.

<sup>27</sup> Bejarano (1998) faz uma análise das instituições e da agricultura a partir de uma perspectiva neo-institucionalista, prestando atenção especial à dinamização de um mercado de terras através da definição correta de direitos de propriedade.

Nessa linha de raciocínio, a análise crítica do MAT realizada por Pereira e Fajardo (2015) mostra que essa política em essência se sustenta sobre um falso objetivo socioeconômico: a solução da concentração e do conflito de terras nos países subdesenvolvidos. Para Pereira e Fajardo (2015), a proposta, originalmente alavancada em termos financeiros pelo Banco Mundial, tem um único objetivo político: provocar a desintegração dos movimentos sociais aglomerados na luta pela redistribuição da terra, transformando uma política pública redistributiva (a reforma agrária) em um negócio entre privados:

Com base no neoinstitucionalismo neoclássico, a concentração da propriedade da terra, os usos diferenciados do solo, a exploração dos recursos naturais e a desigualdade de renda e riqueza no campo – ou seja, questões fundamentais sobre o que se produz, como e para quem – deixaram de ser abordados da perspectiva das relações de poder existentes na sociedade, e passaram a ser lidos como problemas ligados ao funcionamento dos mercados de terra e das instituições. (...) Diante disso, o Estado deveria abandonar os papéis de provedor e executor e se limitar a garantir as “regras do jogo” – as instituições – que facilitassem as relações de mercado. Além disso, o novo modelo também combinava o individualismo metodológico à ideia de *homo economicus*, pressupondo uma racionalidade individual maximizadora que se impõe conforme os incentivos “corretos”. (PEREIRA; FAJARDO, 2015, p. 4)

A Colômbia foi pioneira na aplicação do MAT (Lei 160 de 1994), seguida por países como África do Sul (1995), Brasil (1997) e outros na América Latina e América Central. A avaliação dessa política, no caso colombiano, tem mostrado um pobre desempenho em matéria de acesso à propriedade da terra, sendo ampla a ênfase na titulação de terras devolutas sem afetar o alto grau de concentração da propriedade rural nas áreas consolidadas (BALCÁZAR, 2001; MACHADO, 2009).

#### **3.2.4.2. Nova ruralidade**

Segundo José Graziano da Silva, na análise do caso brasileiro, afirma que uma grande transformação sucedida na ruralidade contemporânea consistiu na importância superior que adquiriram as atividades não agrícolas no campo e os efeitos das migrações nas condições sociais dos habitantes rurais.

Seguindo a SCHNEIDER (2010) e DA SILVA (1999), a Nova Ruralidade (NR) constituiria uma nova concepção da empresa e da família rural, que teriam como principais características a pluriatividade, a intersetorialidade e a interespacialidade, todas entendidas conjuntamente como elos estratégicos para confrontar um cenário pautado pela competição e transformação permanente.

Na NR, a primazia do trabalho em tempo parcial (*part time*) e a geração de renda fora da agricultura corresponderiam essencialmente a um novo estado das condições econômicas do espaço rural nos países da América Latina<sup>28</sup> (Da Silva, 1999; Giarracca, 2001; Sepúlveda et al., 2003). Da Silva (1999) e Sepúlveda et al. (2003) sustentam, por exemplo, como a estagnação do êxodo rural nos anos noventa, tanto no Brasil quanto em outros países da América Latina, se deveu aos efeitos do trabalho em tempo parcial (*part time*) e o aumento das atividades não agrícolas em áreas rurais dispersas e difusas (*rurubanos*).

Para Da Silva (1999), em coerência com Giarracca (2001) e Sepúlveda et al. (2003), o rural já não seria sinônimo de antigo ou atrasado, em contraposição com o urbano como moderno, novo, ou de vanguarda, pois nas áreas rurais existiriam cidades intermediárias com altos padrões de vida, acesso à tecnologia em diferentes atividades econômicas, entre outros fatores próprios da modernidade. No obstante, essa linha de argumentação parece frágil quando é descrita a profunda heterogeneidade social e econômica das áreas rurais.

Segundo Schneider (2010) e Da Silva (2001), a NR seria definida por três grupos de atividades: em primeiro lugar, a atividade agrícola moderna (agronegócio) baseada na produção e comercialização de *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias; em segundo lugar, uma variedade de atividades não agrícolas ligadas à habitação, lazer e diversas atividades industriais e de prestação de serviços; e em terceiro lugar, um conjunto de novas atividades agrícolas impulsionadas por nichos específicos de mercado.

Porém, no último conjunto de atividades, ao lado dessa faceta moderna do “novo rural”, a parte atrasada persistiria (*o velho rural*), identificada pela crueldade da pobreza e da vulnerabilidade de um grande contingente de população identificada como “Sem-Sem”: Sem acesso à propriedade da terra e sem emprego. Segundo Da Silva (2001) esse grupo social evidenciaria um processo de estagnação, no qual as pessoas historicamente excluídas e desorganizadas, além de não possuir terra, emprego, educação, saúde e renda, também não teriam uma organização social para mobilizá-las (DA SILVA, 2001).

---

<sup>28</sup> Da Silva (1999) afirma que, embora a agricultura não seja a atividade econômica predominante, o papel do setor agropecuário depende da inserção econômica global e do grau de especialização. Desse ponto de vista, a nova ruralidade inclui os efeitos da inserção particular dos países exportadores primários na economia global e a natureza cíclica desse processo.

Com base no exposto, conclui-se que, embora a NR reconheça fatores estruturais que apoiam a dependência externa e o panorama de desigualdade e pobreza nas áreas rurais, aspectos como a estrutura da propriedade e as lacunas entre os espaços seriam secundários; e, em vez disso, destacam-se como estratégicas uma multiplicidade de atividades econômicas (diferentes da agricultura), que deveriam ser estimuladas para obter maior competitividade e, conseqüentemente, melhorias em matéria socioeconômica.

### **3.2.4.3. Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial (DRET)**

O Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial (DRET) é uma inovação que incorpora uma ampla caracterização dos agentes econômicos no campo, com a intenção de proteger e desenvolver os espaços mais próximos deles. Dessa forma, não apenas o indivíduo, a empresa ou a família estão correlacionadas como sujeitos econômicos, também o território.

A forma de estabelecer a relação entre agentes e espaços econômicos consiste em reinterpretar aspectos transcendentais às narrativas anteriores, como o controle econômico e a promoção extra-local, dois mecanismos típicos da “economia da cultura” que, segundo Bengoa (2006), serviriam de base para gerar competitividade no nível microeconômico.

O enfoque territorial do desenvolvimento rural oferece uma oportunidade de conectar os temas da pobreza rural com os outros elementos de debate da ação pública contemporâneos, como são, por citar alguns, os assuntos de desenvolvimento econômico local, a competitividade, a descentralização, a modernização do Estado, a pequena e média empresa e o meio ambiente (BENGOA, 2006, p. 35, tradução nossa).

Dessa forma, tanto a NR quanto o DRET vão além da dualidade rural-urbana clássica, incluindo novos elementos nas dimensões produtiva, setorial e geográfica. Abramovay (2006) e Echeverri (2009) concordam com esses pontos, expressando críticas às limitações impostas pela abordagem do planejamento territorial nas escalas municipal e estadual (departamental).

Com relação à dimensão produtiva, os estudos acadêmicos do DRET (coincidindo com a NR), ainda considerando a agricultura um setor econômico importante, minimizam sua importância devido à preponderância dos empregos rurais não agrícolas e à dinâmica dos fluxos permanentes de população entre espaços urbanos e rurais (SEPÚLVEDA et al., 2003; ABRAMOVAY, 2006).

Em matéria institucional, pode-se afirmar que o DRET apresenta definições de território e de identidade sem considerar seus fundamentos históricos. A narrativa estabelece que a organização social de base local (agricultura familiar, principalmente) e territorial tem a capacidade de influenciar e controlar os destinos democráticos dos espaços, reconhecendo também as grandes limitações em relação ao excessivo poder de outros agentes como empresários e latifundiários (BENGOA, 2006).

Essas características do DRET descritas na produção bibliográfica de autores da América Latina pode ter uma explicação na origem de seus postulados. Conforme demonstrado por Veiga (2002), Bengoa (2006), Abramovay (2006) e Schneider (2010), o DRET tem suas origens em processos de organização produtiva da agricultura e de outras atividades rurais realizadas pela Comunidade Econômica Europeia (CEE) no trânsito para se tornar a União Europeia (UE).

Esse recurso conceitual de importação do DRET também pode ser corroborado na NR, coletando postulados e experiências de ordenamento social e produtivo em países como Itália e França. Da mesma forma, reiteram-se as coincidências destas propostas territoriais nas diretrizes da OCDE (SCHNEIDER, 2010).

A experiência europeia do DRET mostra como as disposições de política econômica para as áreas rurais visavam reduzir as lacunas socioeconômicas entre as diferentes atividades econômicas dos países que formariam a UE, pelo meio do aprofundamento da cooperação e da descentralização na procura de homogeneizar as capacidades competitivas dos diferentes países membros do bloco (VEIGA, 2002).

Ao tentar replicar essas ideias nos países subdesenvolvidos, uma noção territorial é imposta de maneira abstrata, mas conflitante em sua aplicação prática. Para o DRET, o território é entendido como um espaço complexo em questões econômicas, culturais e sociais, onde os negócios baseados na diversidade produtiva (habitação, turismo, serviços, indústria, lazer, etc.) podem ser potencialmente bem-sucedidos, e assim, além de rentáveis, podem ser harmoniosos e sinérgicos entre indivíduos, movimentos sociais (ambientalistas, anti-extrativistas, etc.) e espaços (rurais, urbanos e *rurubanos*) (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004; BENGOA, 2006).

Nesse sentido, identidade e território são duas categorias dirigidas por um pragmatismo econômico, ou seja, onde o foco na administração dos negócios, e a gestão do capital social<sup>29</sup> e do capital cultural, no nível microeconômico, constituem elos perfeitamente interconectados no mundo globalizado, sendo julgados pelo grau de competitividade, obtendo como um prêmio pelo sucesso a redução da pobreza<sup>30</sup>.

Essas características de gestão e procura de competitividade em entornos continuamente alterados (em matéria demográfica, de geração de valor, etc.), e que antes eram estabelecidas para o nível setorial (por exemplo, nas políticas de planejamento para o desenvolvimento em matéria agrícola ou pecuária), com o DRET são pensadas para o território, sendo este entendido como uma relação social que conjuga identidade e propósito, e onde qualquer atividade (sem importar o setor econômico) pode possuir vantagens comparativas para as comunidades locais (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004).

Como observado acima, por meio de uma análise detalhada das propostas que comporiam o DRC, um aspecto comum é óbvio: seu aparente desinteresse ou subordinação (caráter secundário) da estrutura da propriedade rural<sup>31</sup> na transformação social, produtiva e territorial. Isso é confirmado por Sepúlveda et al. (2003), que destaca que as propostas territoriais resgatam noções típicas de paradigmas anteriores, sem fazer menção da reforma agrária.

No enfoque territorial convergem várias das ênfases privilegiadas por aproximações anteriores, como o desenvolvimento comunitário, o interesse nos pequenos produtores e o desenvolvimento rural integrado. Além disso, se incorporam algumas das visões mais

---

<sup>29</sup> O capital social é definido como "uma variedade de diferentes entidades que possuem duas características em comum: consistem em algum aspecto de uma estrutura social e facilitam algumas ações dos indivíduos que estão no interior desta estrutura" (Coleman, 1990, p. 302 apud Abramovay, 2000, p. 4). Abramovay (2000) ilustra a utilidade e valor produtivo do capital social com um exemplo de acesso ao crédito, um benefício que poderia ser negado individualmente para um membro de uma comunidade, mas que em conjunto poderia ser facilmente alcançado.

<sup>30</sup> O sucesso dependeria da materialização do "pacto territorial", que consistiria basicamente no desenvolvimento de uma ideia de negócio (projeto) vinculada a um determinado território e acordada entre os diversos atores que o habitam ou o usufruem, que por sua vez estabeleceriam uma gestão própria para o desenvolvimento da empresa (ABRAMOVAY, 2000).

<sup>31</sup> Para Da Silva (1999), mesmo que a reforma agrária não apareça como principal para o novo rural, a realidade heterogênea faz com que sua necessidade seja focalizada. Para o autor, na análise do caso brasileiro, haveria áreas em que, devido aos efeitos da especialização produtiva uma reforma agrária não seria eficaz, porém políticas de acesso e redistribuição da terra seriam necessária em outras áreas em que a modernização não ocorresse na mesma velocidade. Em tal situação a ação estatal resultaria fundamental para garantir o acesso ao bem primário combinado com outros bens públicos e a garantia de direitos básicos (DA SILVA, 1999).

recentes, que destacam aspectos como a participação e o empoderamento dos habitantes rurais, e se retomam os elementos conceituais da nova ruralidade, noção desenvolvida durante os anos noventa, e que também tem gerado um conjunto importante de publicações (SEPÚLVEDA et al., 2003, p. 49-50, tradução nossa).

Na proposta do DRET, a reforma agrária não se destaca mais como política principal, de fato poderia muito bem ser considerado um fator secundário em relação à tecnologia e ao capital social. Pode-se ver na maioria das publicações acadêmicas e documentos de políticas públicas fundados no DRET que a referência direta à reforma agrária ou ao problema de distribuição de terras em países subdesenvolvidos é praticamente inexistente.

Kay (2015) concorda com a crítica do viés no capital social em detrimento de fatores estruturais de longa tradição histórica na América Latina. Além disso, para o autor as visões territoriais classificadas nesta pesquisa como DRC, não contribuem na explicação das transformações ocorridas nas economias da América Latina, principalmente após as reformas estruturais de corte neoliberal. O foco das propostas territoriais na competitividade evade a análise e descrição dos fatores histórico-estruturais subjacentes ao subdesenvolvimento, deixando de lado a economia política da agricultura e os inúmeros conflitos sociais e distributivos.

Resulta útil a análise dos novos ruralistas, não obstante tem limitações, particularmente para o entendimento das forças globais, os padrões de acumulação e as configurações política e de classe que moldam as mudanças rurais. Essas limitações ainda não têm sido superadas pelo popular enfoque territorial que tenta encontrar caminhos para conectar os pequenos posseiros às *commodities* mais dinâmicos ou às cadeias de valor como forma de melhorar ou gerar assistência para a economia camponesa (KAY, 2015, p. 7, tradução nossa).

No entanto, o DRC tem sido uma das narrativas que sustentaram a ação do Estado na Colômbia nas últimas duas décadas e, portanto uma avaliação dos resultados da sua implementação resulta necessária. Uma avaliação completa destas políticas escapa das possibilidades desta pesquisa, porém a continuidade dos conflitos rurais e o aprofundamento dos problemas socioeconômicos no campo durante sua vigência, pelo menos para o caso colombiano, permitiria inferir um balanço semelhante ou ainda pior que o revelado nos paradigmas anteriores.

Sem embargo, o fracasso das narrativas talvez não tenha sido só um problema das receitas ou sua particular formulação, também uma potencial falha no uso e na prática política baseada no desenvolvimento rural. Uma análise crítica da

ação estatal durante a vigência de cada um dos paradigmas narrativos do desenvolvimento rural poderá dar algumas sendas de interpretação ao respeito. Sobre esse assunto, no seguinte capítulo, a pesquisa apresenta uma análise crítica das políticas de planejamento econômico para o desenvolvimento rural durante o período de 1961-2016 levando em consideração a vigência de cada paradigma.

### **3.3. Conclusões do capítulo**

O desenvolvimento rural como discurso da modernização tem-se constituído sobre paradigmas ou narrativas de origem estrangeira com incidência na política estatal interna. Durante o período várias propostas foram acolhidas, tanto na análise acadêmica quanto no desenho das políticas, sendo em qualquer caso procurados a superação do atraso e a construção de bem-estar no campo.

No capítulo foram analisadas quatro narrativas do desenvolvimento rural, a saber: 1) O Desenvolvimento Comunitário (DC); 2) A Reforma Agrária (RA); 3) O Desenvolvimento Rural Integrado (DRI); e 4) Várias das propostas atravessadas pelo neoliberalismo, as quais foram agrupadas na categoria denominada Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC).

Em cada caso, a análise apresentada reitera no caráter importado das receitas para o desenvolvimento rural e o papel da geopolítica na legitimidade de cada narrativa. Assim, não só a procura de maior acumulação de capital e a adoção de padrões próprios do desenvolvimento econômico foram os motivos que sustentaram os paradigmas do desenvolvimento rural, também outros fatores de natureza política.

A análise feita também destaca a mudança radical que aconteceu com a penetração do neoliberalismo nas narrativas para o desenvolvimento rural, transitando de políticas e programas que procuravam a resolução de problemas estruturais (distribuição da propriedade da terra, participação e organização política, entre outros) ou a satisfação de necessidades materiais da população objetivo (fome, desnutrição, etc.) para outras políticas que se baseiam em noções abstratas como a competitividade e a concorrência. Várias destas propostas assentadas em premissas teóricas como as bondades da competitividade e na preeminência do mercado na resolução dos problemas rurais, a pesquisa as reúne na categoria denominada Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC).

#### **4. AS NARRATIVAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NA AÇÃO ESTATAL: ALGUMAS EVIDÊNCIAS A PARTIR DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

A persistência de uma estrutura agrária específica que dá fundamento ao subdesenvolvimento no campo, e sua ligação particular com a violência na Colômbia, revela uma incapacidade do Estado. Dois fatores parecem sustentar essa afirmação: por um lado, a impossibilidade de garantir um monopólio efetivo do uso legítimo da violência e a conseqüente incapacidade de prover direitos básicos como a paz, principalmente para os cidadãos que moram em áreas rurais afastadas; e por outro lado, a evidente e repetida incapacidade de modificar as relações produtivas e suas disparidades por meio de políticas de desenvolvimento rural.

Certamente, a ação dos governos molda o tipo de sociedade que se constrói, razão pela qual é adequado descrever e avaliar a ação estatal seja pela sua influência em uma determinada trajetória histórica seja por sua capacidade de modificá-la no futuro.

Porém, a ação estatal é muito diversa e complexa e, portanto, a descrição e a reflexão a serem apresentadas neste capítulo dizem respeito apenas a uma parte dela, focando na análise dos diagnósticos e as principais diretrizes que os diferentes governos estabeleceram nas políticas de planejamento econômico para o desenvolvimento rural.

##### **4.1. Uma breve introdução ao conceito de planejamento para o desenvolvimento econômico**

O planejamento econômico<sup>32</sup> tem uma longa tradição na Colômbia, tendo influência especial das diferentes missões internacionais contratadas desde o início do século XX, e cujos diagnósticos e recomendações levaram a ajustes e inovações com efeitos duradouros em matéria institucional (MARTÍNEZ, 1986; ARÉVALO, 1997).

Segundo Ocampo (2007), o planejamento econômico para o desenvolvimento, no caso colombiano, só foi instituído no topo da ordem jurídica mediante a reforma constitucional de 1945, que exorou ao Congresso da República

---

<sup>32</sup> Sobre as origens do planejamento econômico e os desenvolvimentos na teoria econômica se recomenda Devine (1988). Já em relação aos vínculos do planejamento econômico com a política macroeconômica convém destacar o trabalho de Cave e Hare (1981).

a obrigação de estabelecer “os planos e programas a que devem submeter-se às políticas de fomento da economia nacional e a outros planos e programas de obras públicas” (OCAMPO, 2007, p. 255, tradução nossa), estabelecendo também quais os auxílios concedidos à promoção das empresas que se sujeitassem a esses planos.

Porém, foi somente em 1958 que se conformou uma estrutura institucional especializada para esse fim com a criação do *Consejo Nacional de Política Económica y Planeación* (CONPES) e do *Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos*, hoje denominado *Departamento Nacional de Planeación* (DNP) (VALLEJO E FUENTES, 2006; PRIETO, 2014).

Com a conformação dessa estrutura institucional, foram criados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), pensados como mecanismos para ordenar a ação do Estado na procura da modernização econômica e, com exceção do primeiro, seguiram a tradição de serem concebidos como planos governamentais, isto é, restritos ao período de mandato do poder executivo (quatro anos).

Atualmente, o planejamento econômico é regido pelas disposições da Constituição Política de 1991 (capítulo II, título XII), que estabelece diretrizes sobre os PND, disposições essas que foram desenvolvidas por meio da Lei 152 de 1994, através da qual se promulgou a Lei Orgânica do Plano Nacional de Desenvolvimento.

No planejamento econômico para o desenvolvimento tem predominado a análise setorial, sendo o setor agropecuário um dos principais focos da política pública de cada governo<sup>33</sup>. A principal entidade reitora do setor agropecuário é o *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*<sup>34</sup>, ao qual se juntam entidades vinculadas, assim como empresas sociais e comerciais do Estado.

Como resultado do influxo das reformas estruturais gestadas desde os anos 1980, o Estado entrou em um processo de modernização e reestruturação, que

---

<sup>33</sup> Segundo informações oficiais do *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* (MADR), entre 1960 e 2016, 44 ministros passaram pelo cargo da entidade reitora. Os três ministros da área da agricultura com mais tempo de mandato foram: Andrés Felipe Arias, com 1463 dias (4 de fevereiro de 2005 até 9 de fevereiro de 2009); Aurelio Iragorri Valencia com 1143 dias (7 de agosto de 2014 até 2 de outubro de 2017); e Rodrigo Villalba Mosquera com 1077 dias (25 de agosto de 1999 até 6 de agosto de 2002).

<sup>34</sup> Somente durante a década de 1970 o *Departamento Nacional de Planeación* (DNP) assumiu um papel de liderança na política do setor, centralizando o gerenciamento da modernização rural sob o paradigma do Desenvolvimento Rural Integrado (DRI).

se tornou mais profundo nos anos 1990. O setor agropecuário e a estrutura institucional criada até então não escaparam desse processo, sendo reformadas, criadas e suprimidas diversas entidades, o próprio *Ministerio de Agricultura* em 1994 passou a denominar-se *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* (MADR).

Embora a categoria rural não se limite ao setor agropecuário, como foi discutido em outras seções desta pesquisa, o planejamento econômico para o desenvolvimento rural tem sido respaldado por narrativas e políticas de origem estrangeira.

Esses paradigmas ou narrativas do desenvolvimento rural influenciaram o planejamento econômico, como poderá se concluir a partir da descrição e da análise dos PND (e de alguns documentos de memória do *Ministerio de Agricultura*) expedidos durante o período de 1960 até 2018 (Ver Anexo I).

Os três paradigmas ou narrativas do desenvolvimento rural contemporâneo, que estão contidos na descrição do planejamento econômico para o desenvolvimento focado no espaço rural durante o período analisado são: a Reforma Agrária (RA), o Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) e o que foi caracterizado nesta pesquisa como Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC).

Mesmo que cada novo paradigma tenha influências ou efeitos ancorados em paradigmas anteriores, cada um deles pode ser caracterizado em períodos mais ou menos definidos, durante os quais serviram de base para o discurso modernizador e desenvolvimentista das áreas rurais. O período de validade legítima de cada paradigma pode ser confirmado nos documentos de memória do MADR e nos PND, na maioria dos casos, pela referência nominal de cada um deles (Quadro 3).

Destarte, a análise do capítulo consiste na descrição, em forma crítica, dos diagnósticos, visões e políticas relativas ao desenvolvimento rural de cada um dos PND e de sua relação com as narrativas em vigor a cada período, procurando, ao final, estabelecer uma caracterização de algumas das regularidades que sustentariam a ação do Estado durante o período.

**Quadro 3** - Relação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) e das narrativas do desenvolvimento rural

Nome do Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)	Período de Vigência	Nome do Presidente	Paradigma ou Narrativa do Desenvolvimento Rural
<i>Desarrollo económico y social</i>	1961-1970	Alberto Lleras Camargo (Partido Liberal); y Guillermo León Valencia (Partido Conservador)	Reforma Agrária (RA)
<i>Planes y programas de desarrollo</i>	1969-1972	Carlos Lleras Restrepo (Partido Liberal)	
<i>Las cuatro estrategias</i>	1970-1974	Misael Pastrana Borrero (Partido Conservador)	
<i>Para cerrar la brecha</i>	1974-1978	Alfonso López Michelsen (Partido Liberal)	Desenvolvimento Rural Integrado (DRI)
<i>Plan de integración nacional</i>	1978-1982	Julio César Turbay Ayala (Partido Liberal)	
<i>Cambio con equidad</i>	1982-1986	Belisario Betancur Cuartas (Partido Conservador)	
<i>Plan de economía social</i>	1986-1990	Virgilio Barco Vargas (Partido Liberal)	
<i>La revolución pacífica</i>	1990-1994	César Gaviria Trujillo (Partido Liberal)	Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC)
<i>El salto social</i>	1994-1998	Ernesto Samper Pizano (Partido Liberal)	
<i>Cambio para construir la paz</i>	1998-2002	Andrés Pastrana Arango (Partido Conservador)	
<i>Hacia un estado comunitario</i>	2002-2006	Álvaro Uribe Vélez (Independiente, movimiento Primero Colombia)	
<i>Estado comunitario: desarrollo para todos</i>	2006-2010	Álvaro Uribe Vélez (Independiente, movimiento Primero Colombia)	
<i>Prosperidad para todos</i>	2010-2014	Juan Manuel Santos Calderón (Partido Social de Unidad Nacional)	
<i>Todos por un nuevo país</i>	2014-2018	Juan Manuel Santos Calderón (Partido Social de Unidad Nacional)	

Fonte: DNP. Elaboração Própria

#### 4.2. A Reforma Agrária (RA): entre a política e a ilusão

Durante pouco mais de uma década, entre 1961 e 1974, a narrativa da Reforma Agrária (RA) legitimou a ação do Estado em favor da modernização do campo. Entendida como uma reforma de base, isto é, como elemento estrutural para o desenvolvimento capitalista, a RA emergiu como um paradigma do desenvolvimento com fins econômicos e geopolíticos.

A RA como narrativa do desenvolvimento baseava-se na necessidade de modificação da estrutura agrária, que no caso de países como a Colômbia caracterizava-se, entre outras coisas, pela alta desigualdade na distribuição da terra e na inequidade de acesso às políticas de fomento.

Para esse fim, o paradigma da RA estabelecia a necessidade de um particular arranjo político e institucional entre as elites proprietárias e empresariais que permitissem a ação do Estado, que deveria ter como prioridades, dentre outras, a redistribuição da propriedade rural, a alocação de recursos para o desenvolvimento do campo, a criação de arcabouços institucionais especializados e a promoção da organização camponesa.

Uma breve revisão dos PND e de alguns documentos históricos do *Ministerio de Agricultura*, os quais sofreram a influência da RA como narrativa para o desenvolvimento rural, permitirá caracterizar a ação do Estado sobre a estrutura agrária.

#### 4.2.1. PND “*Desarrollo económico y social*” (1961-1970)

Durante o governo de Alberto Lleras Camargo (1958-1962) foi publicado o primeiro PND, que consistiu no Plano Decenal de Desenvolvimento (1961-1970) denominado “*Desarrollo económico y social*”. O governo de Lleras Camargo também foi o primeiro do acordo entre as elites políticas denominado Frente Nacional<sup>35</sup>, e o único que abrangeu mais de um quadriênio.

O plano decenal de Lleras Camargo, que continuou em vigor durante a administração de Guillermo León Valencia (1962-1966), com o apoio técnico da CEPAL, em particular o Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), formalizou na política interna os compromissos da reunião de Punta del Este (Uruguai) no âmbito da Aliança para o Progresso (PRIETO, 2014).

---

<sup>35</sup> A Frente Nacional (FN) consistiu em um arranjo institucional entre as elites políticas representadas nos dois partidos tradicionais (Partido Liberal e Partido Conservador), que haviam sido as insígnias em disputa no período denominado a Violência, e que decidiram se alternar em governos sucessivos de quatro anos para colocar fim à barbárie. O experimento envolveu quatro governos (dois para cada partido) entre 1958 e 1974 (MELO, 1990A; MCGREEVEY, 2015; DUNCAN, 2015).

O papel da Frente Nacional na conclusão da Violência e na transição para o Conflito Armado Interno é debatido por vários autores no relatório da *Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas* (CHCV, 2015), uma instância criada no âmbito dos diálogos de paz entre a guerrilha das FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) e o Estado colombiano que teve como produto o relatório nomeado “*Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*” (2015).

O plano decenal adotava assim as diretrizes dos Estados Unidos sobre desenvolvimento econômico, recebendo em troca o apoio técnico e financeiro. Essa relação entre política econômica interna e geopolítica derivou-se dos efeitos da *guerra fria*, o que revelava que o ímpeto reformista parecia obedecer mais aos temores da influência da revolução cubana na América Latina, do que a uma política de desenvolvimento acordada pelas elites internas (MACHADO, 2009; FAJARDO, 2015).

O PND “*Desarrollo económico y social*” incluiu uma ênfase no setor agrícola, a qual se sustentava em fatores macroeconômicos, sociais e políticos. Por um lado, a agricultura era o principal setor gerador de moeda estrangeira, o que custava caro para o processo de industrialização. Além disso, o campo era o cenário particular onde aconteciam processos insurgentes<sup>36</sup>, que tinham como fatores explicativos, entre outros, a desigualdade na distribuição da posse e propriedade da terra (FAJARDO, 1986).

No entanto, embora pareça paradoxal, o texto do plano decenal de Lleras Camargo não alude nem aos efeitos do período da Violência nem aos processos insurgentes e de autodefesa em voga no período<sup>37</sup>. Esse “encobrimento” da violência e do próprio conflito no planejamento econômico (pelo menos nos textos

---

<sup>36</sup> O relatório de Robert Beyer intitulado *Land distribution and tenure in Colombia* (1961) descreve o grau de agitação sobre o problema da terra na Colômbia na época. O autor, no entanto, não considerava prudente intervir nos latifúndios pelo temor de acirrar a violência dos grandes proprietários e possuidores de terras contra os camponeses. Em vez disso, Beyer sugeria focar a ajuda dos Estados Unidos na Colômbia no aprimoramento de técnicas produtivas, a promoção da organização camponesa através do estímulo da ação comunitária e o direcionamento das populações camponesas para áreas de domínio público (colonização) (BEYER, 1961).

<sup>37</sup> Sánchez e Meertens (1985) descrevem rigorosamente como a violência no campo não se esgotou com a constituição da Frente Nacional. Para os autores, a exclusão social e política de massas de camponeses, e a ação repressiva e assassina de forças paraestatais que haviam sido alistadas, inclusive antes do *Bogotazo*, continuaram após a constituição do arranjo político bipartidário. O *bandolerismo*, como é denominado pelos autores o fenômeno de dispersão de grupos e gangues armadas que inicialmente tinham legitimidade social camponesa e apoio de latifundiários (*gamonales*); e inclusive tiveram apoio político de ambos os partidos, entrou em declínio e desapareceu em meados da década de 1960. Com o esgotamento do bandolerismo, surgiram os movimentos de guerrilha de inspiração ideológica marxista e leninista, e com eles o conflito armado interno teria começado. Com essa transição, que teve uma implantação e uma construção posterior complexa, passando pela influência do narcotráfico no surto de violência dos anos 1980, o auge do fenômeno do paramilitarismo e sua relação com a representação no poder político, pode ser sugerida como uma relação entre espaços e violência, que segundo o PNUD (2003) teve origem na Frente Nacional: a paz política relativa entre as elites localizadas principalmente no centro (urbano) deixou intocado o conflito socioeconômico e a violência no campo (periferia). Esta tese, no entanto, não é um consenso acadêmico ou político, como evidenciado pelos argumentos e apreciações contidos pelos diferentes autores que integraram a *Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas* (CHCV, 2015).

dos PND) constituiu uma tradição que só foi modificada nos anos 1980, como será visto adiante, explicado em grande parte pela mutação e radicalização do conflito armado após a ascensão do narcotráfico (GUTIÉRREZ, 2015).

O PND de Lleras Camargo estabelecia um diagnóstico para o setor rural que incluía três problemas principais, os quais coincidem essencialmente com fatores históricos que compõem a estrutura agrária típica do subdesenvolvimento:

- 1) Desigualdade na posse e na propriedade da terra: alta fragmentação de pequenos estabelecimentos agropecuários como consequência da existência de grandes extensões de terra sob o domínio de poucas pessoas onde era comum a baixa produtividade;
- 2) Acesso limitado de pequenos produtores a programas de fomento produtivo e assistência técnica, situação que restringia a melhoria das condições de vida de grande parte da população rural;
- 3) Alta heterogeneidade na produção e no uso da terra: coexistência de formas de produção "atrasadas" (aludindo à economia camponesa) com a agricultura moderna (que conta com o uso intensivo de máquinas e tecnologia); e a existência simultânea de grandes propriedades com usos em pecuária extensiva e em culturas comerciais, juntamente com a agricultura de subsistência (DNP, 1961).

A partir desse diagnóstico governamental, na formalidade do discurso foi proposta uma série de medidas baseadas no paradigma das políticas públicas para o desenvolvimento rural da época: a reforma agrária<sup>38</sup>.

A aplicação da narrativa se manifestou em aspectos concretos como a criação de uma estrutura institucional especializada, destacando-se o *Instituto Colombiano de la Reforma Agraria* (INCORA), criado pela Lei 135 de 1961, também denominada Lei de Reforma Social Agrária. Essa norma encarnava a narrativa da RA, e pretendia dar importância à pequena propriedade no arcabouço institucional e

---

<sup>38</sup> O problema da distribuição de terras rurais, abordado desde o contexto jurídico na Colômbia, tem como uma de suas referências a Lei 200 de 1936. Esta lei é considerada a primeira lei de reforma agrária na Colômbia por vários historiadores e pesquisadores. Porém, seguindo o rigoroso estudo de Catherine LeGrand, na realidade a Lei 200 não teria essa finalidade, uma vez que a norma não pretendia resolver o problema da distribuição desigual da posse ou da propriedade da terra rural, mas ao invés disso, pretendia resolver a definição de direitos de propriedade com a particularidade de ser uma decisão judicial que estabelecia como terras devolutas (baldias ou propriedade estatal) aquelas áreas que careciam de títulos corretamente definidos (LEGRAND, 1988).

na lógica do próprio processo de modernização, tendo como eixo simbólico-produtivo em sua retórica, a agricultura familiar.

De acordo com a Lei 135 de 1961, o INCORA tinha a obrigação de administrar o *Fondo Nacional Agrario* (FNA), adquirir terras de propriedade privada para redistribuir aos sujeitos da reforma agrária, titular terras do Estado em áreas de colonização (terras devolutas ou terras *baldías* no caso colombiano) e evitar a fragmentação ineficiente da propriedade rural.

O balanço na aplicação das políticas baseadas na RA para o final da década de 1960, com exceção da política de colonização apoiada na titulação de terras devolutas na fronteira agrária, mostrava resultados precários, evidenciando uma inoperância da reforma agrária na redistribuição da propriedade rural e na melhoria das condições de vida da população rural (DORNER; FELSTEHAUSEN, 1970; FELSTEHAUSEN, 1970; RAMOS, 2001).

Em meados da década de 1960, mesmo que o setor agropecuário respondesse por aproximadamente um terço da produção total do país, essa participação revelava um estado avançado de mudanças estruturais do setor e da própria economia, na qual era evidente a expansão de outros setores. Dois fatores principais parecem ter apoiado esse processo de transformação: 1) A economia cresceu a uma taxa maior (6,3%) do que a taxa de crescimento do setor agrícola (3%); e 2) As mudanças geradas pelos processos de urbanização acelerada, e o crescimento de outros setores como a indústria<sup>39</sup>, a infraestrutura e os serviços (DNP, 1969).

Porém, como se constatou no balanço do período (capítulo 2), a transformação estrutural para o desenvolvimento econômico não ocorreu, pois não foi possível alterar as bases do subdesenvolvimento, em grande parte porque o processo de transformação estrutural foi truncado diante da impossibilidade de mudar a estrutura agrária, gerar autonomia para o setor industrial e porque não foi possível romper com a dependência externa baseada na exportação de produtos primários, sendo o café o produto de referência na época da vigência da RA (em

---

<sup>39</sup> O Plano Decenal de Alberto Lleras Camargo identificava os problemas do setor rural como sérios gargalos para o desenvolvimento industrial, especialmente o uso improdutivo da terra na pecuária extensiva, o que limitava o fornecimento de insumos agrícolas para a indústria. Desse modo o processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) encontrava na reforma agrária uma ferramenta útil para eliminar barreiras à geração de insumos baratos de origem doméstica e amplamente demandados pelo setor industrial (DNP, 1961).

média, o café representava 65% do valor total das exportações durante os anos 1960).

#### **4.2.2. PND “*Planes y programas de desarrollo*” (1969-1972)**

No final dos anos 1960, em termos de planejamento econômico para o desenvolvimento, o PND do então presidente Carlos Lleras Restrepo (Partido Liberal) intitulado “*Planes y programas de desarrollo*” (1969-1972), diagnosticava como principais problemas do setor dois desequilíbrios: o primeiro referia à persistente divergência na remuneração dos fatores produtivos (particularmente a remuneração do trabalho) entre setores exportadores e não exportadores; já o segundo reiterava a distribuição desigual da renda e da propriedade da terra rural. Ou seja, o diagnóstico feito no plano decenal de Lleras Camargo para o setor agropecuário parecia incólume.

Em relação ao desequilíbrio na remuneração dos fatores de produção (capital, terra e trabalho), a partir do diagnóstico do executivo, era notório que este se sustentava sobre dois elementos que permitiram um crescimento econômico desequilibrado: 1) O acesso majoritário ao crédito dos setores exportadores, que por sua vez também contavam com maior acesso à tecnologia e maquinaria moderna, produto da maior incidência política de agremiações como a *Federación Nacional de Cafeteros*, usinas de açúcar, entre outros e; 2) A alta desigualdade e precariedade dos salários e remunerações na economia camponesa em comparação com os salários dos demais setores econômicos, e mesmo no que se refere aos salários auferidos pelos trabalhadores empregados na agricultura mecanizada (DNP, 1969). Esses desequilíbrios continuaram inflexíveis ao longo do período analisado.

Com esse diagnóstico, a proposta de desenvolvimento no PND de Lleras Restrepo se estruturava em três objetivos (eixos programáticos): em primeiro lugar, reduzir as desigualdades na distribuição da renda e da propriedade (e a posse) da terra; em segundo lugar, aumentar a produtividade do setor agropecuário e fomentar a criação de empregos; e em terceiro lugar, impulsar e fazer mais competitivo o setor exportador, e assim gerar moeda estrangeira suficiente.

Para materializar esses três objetivos, o governo propôs uma oferta de ações inter-relacionadas, dentre as quais se destacaram o plano de extensão e promoção agrícola, a continuidade da reforma agrária executada pelo INCORA, o

aprofundamento da política de crédito agrícola e a política de comercialização e distribuição (Quadro 4).

**Quadro 4** - Eixos da estratégia de ação do Estado para o desenvolvimento do setor agropecuário (1966-1970)

<b>Eixo 1: Produção e produtividade</b>	<b>Eixo 2: Aumento e redistribuição da renda</b>	<b>Eixo 3: Estrutura Competitiva de Mercado</b>
Pesquisa científica	Reforma agrária	Serviços de comercialização
Fomento	Infraestrutura agrícola básica	Facilidades de logística
Extensão	Crédito	Incentivos
Educação	Produção e aprovisionamento de insumos	Comércio exterior
Legislação específica	Conservação e administração de recursos	Controle e supervisão de insumos
	Legislação específica	Legislação específica

**Fonte:** DNP (1969). Elaboração própria.

**Tabela 2** - Distribuição percentual dos recursos do Plano de Investimento Público - 1969

<b>Setor econômico</b>	<b>Orçamento público nacional*</b>	<b>Outros recursos internos</b>	<b>Crédito externo</b>	<b>Total</b>
Infraestrutura de transporte	35%	4%	16%	18%
Agropecuário	15%	68%	10%	41%
Mineração e Energia **	13%	21%	53%	22%
Indústria	5%	3%	0%	4%
Comunicações	1%	0%	1%	1%
Segurança e defesa nacional	2%	0%	0%	1%
Educação	4%	0%	0%	2%
Saúde	4%	0%	0%	2%
Habitação	3%	2%	13%	4%
Serviços públicos	3%	0%	2%	1%
Outros ***	14%	2%	5%	7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

(\*\*) Corresponde ao orçamento do Governo Nacional Central (GNC)

(\*\*) Se agregaram nesta classificação as categorias de energia e recursos naturais (exploração de minas e petróleo)

(\*\*\*) Se agregaram nesta classificação as categorias: Estudos gerais e planejamento, Desenvolvimento Regional, Trabalho e Miscelânea.

**Fonte:** DNP (1969). Elaboração própria.

Para financiar os objetivos do PND, o governo de Lleras Restrepo alocou uma proporção significativa do investimento público ao setor agrícola (15% dos recursos do orçamento do Governo Nacional Central). Em termos de distribuição do investimento total, 41% dos recursos foram destinados ao setor agrícola (tendo sido

financiados principalmente por fontes internas), sendo contabilizados e utilizados diretamente por entidades públicas (DNP, 1969) (Tabela 2).

Em relação à estrutura institucional para garantir a ação do Estado, no final da década de 1960, o setor agropecuário possuía vinte instituições especializadas, correspondentes a quatorze entidades públicas, quatro empresas sociais e comerciais estaduais e três empresas de economia mista (Quadro 5).

**Quadro 5** - Entidades vinculadas ao Ministerio de Agricultura (década de 1960).

Entidades públicas	Empresas sociais e comerciais do Estado	Sociedades de economia mista
1) Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) 2) Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) 3) Central de Cooperativas del sector Agropecuario (CECORA) 4) Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA) 5) Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) 6) Servicio Colombiano de Meteorología e Hidrología 7) Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras 8) Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) 9) Instituto de Fomento Algodonero (IFA) 10) Instituto de Fomento Tabacalero (INTABACO) 11) Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) 12) Instituto de Investigaciones Tecnológicas 13) Instituto Zooprofiláctico Colombiano 14) Instituto de Hidrología - Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT)	1) Almacenes Generales de Crédito, INA S.A., INAGRO 2) Banco Cafetero 3) Caja de Crédito Agrario - Industrial y Minero 4) Empresa Colombiana de Productos Veterinarios (VECOL)	1) Banco Ganadero 2) Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones (COFIAGRO) 3) Federación de Ganaderos

**Fonte:** Ministerio de Agricultura. Elaboração própria.

Das entidades vinculadas ao *Ministerio de Agricultura*, três concentravam 78% do total dos recursos de investimento público estabelecidos no PND (Tabela 3): *Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero* (47%); *Instituto de Mercadeo Agropecuario* (IDEMA) (18%); e *INCORA* (14%). Com a ação dessas três entidades, o governo da época procurava reduzir as desigualdades no acesso ao crédito e à

propriedade da terra, enquanto procurava gerar maior produtividade no setor agrícola (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1970).

**Tabela 3** - Distribuição do investimento público por entidade do setor agropecuário, 1969 (milhares de pesos correntes).

Entidades públicas	Orçamento público nacional	Outros recursos internos	Crédito externo	Total	%
Ministerio de Agricultura	18.120	78.661		96.781	1%
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)	575.096	608.146	190.000	1.373.242	14%
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)	165.239	93.010		258.249	3%
Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)	38.000	1.690.469	53.511	1.781.980	18%
Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero	120	4.429.778	261.715	4.691.613	47%
Banco Ganadero	30.000	1.298.352	111.057	1.439.409	14%
Federación de ganaderos	7.000	900		7.900	0%
Fondo de Desarrollo y Diversificación de Zonas Cafeteras		44.356	95.200	139.556	1%
Almacenes Generales de Crédito y el INA S.A.		21.080		21.080	0%
Empresa Colombiana de Productos Veterinarios (VECOL)		36.135		36.135	0%
Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones (COFIAGRO)		115.138	59.500	174.638	2%
<b>Total</b>	<b>833.575</b>	<b>8.416.025</b>	<b>770.983</b>	<b>10.020.583</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** DNP (1969). Elaboração própria.

Desde a década de 1970, embora o paradigma da reforma agrária ainda estivesse em vigor como principal narrativa do desenvolvimento rural, começaram a ser percebidas divergências entre os propósitos formais do discurso do desenvolvimento registrado no PND e a real aplicação dos instrumentos garantidos pelas estruturas institucionais. Isso foi evidenciado no balanço e nas propostas contidos no PND do governo conservador de Misael Pastrana Borrero, administração na qual a reforma agrária se desvaneceu como política de base para o desenvolvimento econômico.

#### 4.2.3. PND “Las cuatro estrategias” (1970-1974)

Ainda que a separação dos efeitos econômicos no nível setorial seja praticamente impossível, pode-se afirmar que, das quatro estratégias propostas pelo

PND de Misael Pastrana Borrero, duas tiveram uma relação direta com o campo<sup>40</sup>: a procura de aumento das exportações e os incentivos para o aumento da produtividade no setor rural.

Em sua dimensão teórica, o PND tentou estabelecer uma essência de ação estatal pragmática, querendo separar da análise de contexto da economia nacional algumas categorias importadas. No diagnóstico, o conceito de subdesenvolvimento destaca-se na explicação das barreiras ao desenvolvimento da economia nacional; no entanto, esse recurso não considerou fatores estruturais típicos do caso colombiano, como a exclusão política, a violência e a desigualdade, sugerindo explicações restritas à escassez de capital e de crédito como fatores que explicariam o subdesenvolvimento (DNP, 1971).

No que se refere ao diagnóstico particular do setor agrícola, o documento do PND estabeleceu cinco problemas ou desequilíbrios principais: 1) A distribuição desigual da propriedade rural; 2) A alta desigualdade da renda entre as distintas camadas sociais; 3) Os desequilíbrios no acesso ao crédito entre as distintas formas de produção; 4) O acentuado dualismo em questões tecnológicas, explicado pelas limitações no acesso a suprimentos e máquinas modernas para amplas camadas sociais; e 5) As deficiências nos sistemas de distribuição e marketing (DNP, 1971).

Esses problemas do setor rural e as estratégias para superá-los tinham uma preocupação principal: a necessidade de geração de moeda estrangeira e a garantia de estabilidade do fluxo. No PND "*Las cuatro estrategias*", de fato, a vulnerabilidade da restrição externa é reiterada como um dos principais problemas de financiamento e sustentabilidade do processo de acumulação, devido à alta volatilidade dos ganhos cambiais que se davam de acordo com as vendas externas de café e petróleo<sup>41</sup>. Por esse motivo, a diversificação da produção para atender a

---

<sup>40</sup> As quatro estratégias estabelecidas no PND do governo de Misael Pastrana Borrero foram: 1) privilegiar o desenvolvimento urbano, tendo a indústria e a construção como setores líderes, o que redundaria na criação de empregos e na melhoria dos indicadores de bem-estar; 2) aumentar as exportações tradicionais e não tradicionais; 3) aumentar a produtividade da produção agrícola em pequenas e grandes propriedades e; 4) redistribuir a renda utilizando dois mecanismos: a consolidação de um sistema tributário progressivo e o direcionamento focalizado do gasto público social (DNP, 1971).

<sup>41</sup> Os setores de petróleo e mineração no PND "*Las Cuatro Estrategias*", diferentemente dos PND anteriores, tiveram uma ênfase especial. O governo da época lamentava a inexistência de reformas necessárias em termos institucionais ou de regulamentação do setor de minas, descrevendo entre as consequências o alto sub-registro nas exportações de pedras preciosas, especialmente esmeraldas. Da mesma forma, o PND enfatizava no dinamismo da exploração de petróleo, que na época (em 31 de dezembro de 1970) registrava 900 milhões de barris em reservas comprovadas, destacando

demanda externa e o aumento da produtividade no campo resultava compatível com esse objetivo.

Essa preocupação tinha plena legitimidade devido ao fato de que, no início da década de 1970, o setor agropecuário gerava 75% do total de moeda estrangeira e 50% do total de insumos demandados pela indústria (DNP, 1971). Grande parte desse montante era gerado pela atividade cafeeira<sup>42</sup>, que na época começava a revelar uma estagnação na participação da Colômbia no suprimento mundial de café (PALACIOS, 2002).

O plano de desenvolvimento identificava a alta concentração da propriedade rural<sup>43</sup> como um obstáculo ao aumento da produtividade agrícola devido à observação de uma relação inversamente proporcional entre o tamanho da propriedade e a sua respectiva produtividade (quando comparados diversos casos), um diagnóstico que foi verificado em vários países subdesenvolvidos (incluindo o caso colombiano) durante os anos 1960<sup>44</sup>.

Em termos de aumento de produtividade, o documento do plano propunha uma maior mecanização e aprofundamento da revolução verde (uso de sementes melhoradas, fertilizantes e pesticidas). Da mesma forma, o plano incluía no discurso

---

também os acordos de associação entre a Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL) e diversas empresas transnacionais. Esse interesse no setor de hidrocarbonetos levou à antecipação de um plano de expansão das concessões para as planícies orientais, particularmente no departamento de Meta, que em 1972 concentrava 35,8% da área concessionada para exploração (1.075.997 hectares) (DNP, 1971).

<sup>42</sup> A produção de café estava limitada, principalmente, pelas condições da demanda global, de modo que a proposta era superar a dependência dessa fonte de renda em dólares, ou seja, a estratégia de aumentar as exportações não através do café, mas por meio de produtos alternativos. Para isso, o PND concentrava as apostas em sete produtos: algodão, cana de açúcar, bananas, carne bovina, esmeraldas, e as indústrias de têxteis e de papel (DNP, 1971; MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1974).

<sup>43</sup> Segundo Palacios (2002), a produção de café não era alheia dessa particularidade da estrutura agrária. Segundo o autor, a gênese e a expansão dessa cultura no século XIX foram realizadas em grandes propriedades com títulos concedidos pela coroa espanhola entre os séculos XVI e XVII. Já em 1970, grande parte da produção de café era realizada em pequenas propriedades especializadas, enquanto propriedades de médio e grande porte demonstravam alta especialização na pecuária extensiva. Segundo o autor, para essa época, as fazendas com menos de 4 hectares possuíam mais de 50% da área cultivada com café, enquanto fazendas com mais de 50 hectares, 78,66% da área estava em pastagens e restolhos e apenas 13,1% da área era destinada a cultivos de café.

<sup>44</sup> Albert Berry realizou essa análise da produtividade dos imóveis rurais em relação ao seu tamanho na década de 1960 tendo a Colômbia como caso de estudo. Segundo Berry (2017, 2018), embora as diferentes abordagens teóricas da “relação inversa” e a natureza eficiente da produção familiar e camponesa tenham sido subestimadas, evidências no campo econômico, como a contribuição ao PIB destas formas produtivas e o impacto na redução da pobreza revalidaria a relação inversa entre tamanho e produtividade dos estabelecimentos agropecuários, assim como a natureza eficiente das pequenas propriedades.

uma sinergia de ações (geração de crédito, assistência técnica e extensão rural) que, juntamente com a continuidade da redistribuição de terras e a adoção de melhores técnicas, levariam a um salto na produtividade dos fatores produtivos.

Em “*Las cuatro estrategias*” não se sugeria uma reestruturação do aparato institucional do setor agropecuário criado em períodos anteriores, mas uma maior especialização das entidades (uma especificidade do objetivo social). Nesse sentido, a distribuição de recursos incluídos no PND reproduziu a alocação do PND de Lleras Camargo, com 82,2% do total de recursos concentrados em quatro entidades: *Caja Agraria* (41%), IDEMA (15,2%), INCORA (13,5%) e *Banco Ganadero* (12,7%).

No discurso registrado no plano de desenvolvimento, a estrutura da propriedade seria a causa dos desequilíbrios encontrados no diagnóstico: as deficiências de produtividade e a concentração da renda e dos recursos financeiros, principalmente de crédito para o desenvolvimento em propriedades de maior área. Isso implicava uma manutenção do problema dos desequilíbrios na remuneração dos fatores produtivos, algo que foi identificado no diagnóstico do PND da administração de Carlos Lleras Restrepo.

A informação parcial disponível sobre a distribuição por tamanho de 1.389.727 estabelecimentos rurais permite ter uma ideia sobre a estrutura atual da propriedade. Efetivamente, os estabelecimentos de tamanho inferior a cinco hectares representam 70% do total e ocupam uma área equivalente a 5,6% da superfície total (23.5 milhões de hectares). Além disso, 32,5% dos estabelecimentos possui uma área menor a um hectare, ocupando apenas 0,7% da superfície [...]. Essa desigualdade na distribuição da terra se faz patente ao corroborar que os estabelecimentos maiores a 300 hectares (0,8% do total) representam 40,7% da área e, neste conjunto restrito, os estabelecimentos maiores a 1.000 hectares (0,2% do total) possuem 22% da superfície (DPN, 1971, p. 90, tradução nossa).

Essa estrutura agrária fundada na desigual distribuição da propriedade e da posse da terra rural que relaciona o diagnóstico do PND “*Las cuatro estrategias*” seria confirmada nos resultados do Censo Agropecuário de 1970, fator estrutural que revelaria uma persistência ao longo do período analisado (ver capítulo 5).

O PND “*Las cuatro estrategias*” na descrição das propostas de política para o setor agrícola seguiram as diretrizes do então vigente paradigma de desenvolvimento rural, considerando a reforma agrária um mecanismo para alcançar melhorias na produtividade e nas condições de vida das comunidades camponesas,

dando especial importância à organização social para o sucesso da empresa reformista.

Nesse sentido, o PND indica o rápido crescimento da organização camponesa na Colômbia, principalmente após a criação da *Asociación de Usuarios Campesinos de Colombia* (ANUC) sob as diretrizes do Decreto 755 de 1967. No documento do PND se evidencia esta evolução da organização camponesa durante essa época: para o período de 1966 até 1970, 1.001.295 usuários foram registrados em 23 departamentos (incluindo 23.180 usuários registrados nos antigos territórios nacionais); já para 1971 o número de usuários registrados nas organizações dobrou em relação ao primeiro registro (Quadro 6 e Mapa 2).

**Quadro 6** - Organização do movimento camponesino na Colômbia (1971)

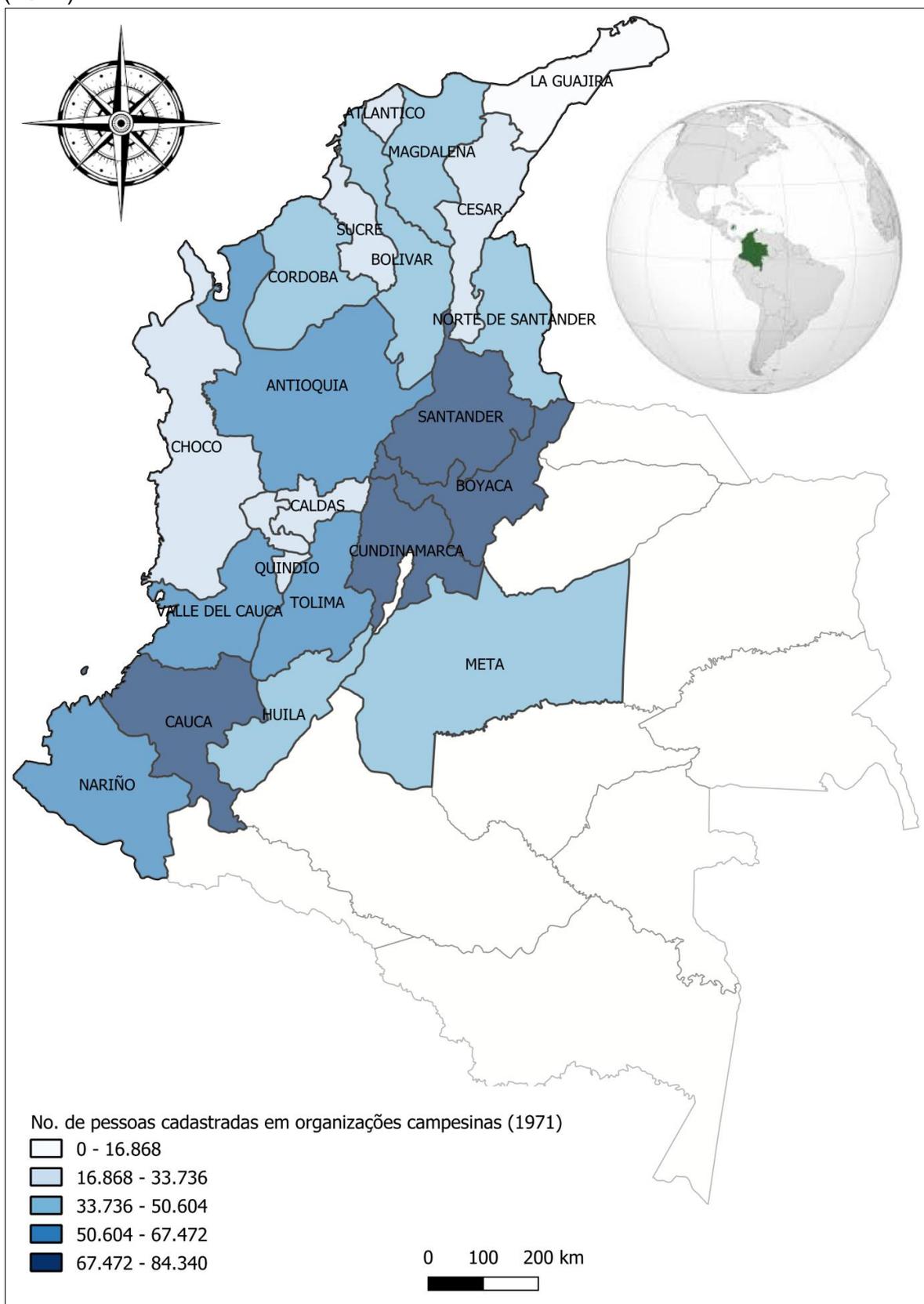
<b>Organização Camponesa</b>	<b>Total</b>
Associações departamentais constituídas	24
Associações municipais cadastradas ( <i>personería jurídica</i> )	508
Associações municipais	603
Comitês territoriais ( <i>veredales</i> ) constituídos	10.500
Número de usuários (camponeses) cadastrados	2.000.000

**Fonte:** DNP (1971). Elaboração própria.

Apesar da retórica pró-camponesa que pode ser percebida na leitura do PND "*Las cuatro estrategias*", na realidade o governo de Pastrana Borrero desestruturou a reforma agrária como narrativa para o desenvolvimento rural, valendo-se da supressão dos parâmetros que obrigavam o uso eficiente da terra e mediante a criminalização das ações das comunidades camponesas organizadas na ANUC<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> À criminalização das invasões foi adicionado o processo de extermínio físico que a ANUC sofreu com o desaparecimento forçado e os assassinatos seletivos e massivos (massacres) de seus membros, processo que ainda perdura na atualidade, envolvendo não apenas organizações camponesas, também líderes comunitários, líderes de restituição de terras, defensores de direitos humanos, defensores ambientais e outros grupos sociais e políticos. Para maiores detalhes sobre as lutas camponesas na Colômbia, e particularmente a experiência da ANUC na costa do Caribe, recomendam-se Fals Borda (2002) e Pérez (2010).

**Mapa 2 - Distribuição departamental das organizações camponesas na Colômbia (1971)**



Fonte: DNP (1971). Elaboração própria

Efetivamente, a fortalecida organização camponesa na época, diante a ineficácia das medidas de política pública para garantir o acesso à propriedade rural<sup>46</sup> e ao crédito, junto com a deterioração das condições socioeconômicas dos camponeses, decidiram realizar invasões sobre grandes estabelecimentos que dispunham de terras ociosas. Essas ações foram reprimidas pelo Estado e os proprietários (FAJARDO, 1986, 1994; BAGLEY; BOTERO, 1994; PERRY, 1994).

Segundo Fajardo (1994), coincidindo com Machado (2009), a política fundiária, desde meados da década de 1970, aprofundou a especialização na colonização de novas áreas (titulação de terras devolutas), sem a possibilidade de modificar a estrutura da propriedade mediante a redistribuição de terras ociosas. De fato, o governo de Pastrana Borrero se reconciliou com agremiações e grandes proprietários de terras, obtendo um consenso denominado *Pacto de Chicoral*<sup>47</sup>.

O *pacto de Chicoral* permitiu o estabelecimento de parâmetros sobre a produtividade de grandes propriedades como um mecanismo para impedir a aplicação da função social da propriedade, argumento que acabou deixando sem legitimidade as invasões realizadas por camponeses em terras sem uso produtivo. A partir dessa conciliação, surgiram as Leis 4 e 5 de 1973, que estabeleceram, entre outras medidas, a definição de parâmetros mínimos de uso, assim como a geração de incentivos (especialmente crédito) para a agricultura em grandes fazendas (MACHADO, 2009).

Assim, apesar da continuidade dos diagnósticos estruturais realizados nos diferentes PND e do aumento de conflitos no campo, no discurso do desenvolvimento rural registrado nos PND e em relatórios posteriores do *Ministerio de Agricultura*, a reforma agrária deixou de ser o paradigma, abrindo-se passo um

---

<sup>46</sup> Entre 1961 e 1973, 228.330 hectares foram adquiridos por meio de negociação direta, sendo que apenas 22,8% (52.060 hectares) corresponderam a terras obtidas pelo procedimento de extinção do direito de domínio por usos ineficientes. Em relação à titulação de terras devolutas (*baldíos*), pelo contrário, até 30 de junho de 1973, o INCORA havia titulado 136.979 estabelecimentos rurais que abarcaram 4.203.287 hectares (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1974).

<sup>47</sup> O *pacto de Chicoral* foi a denominação que adquiriu o consenso alcançado entre o governo de Pastrana Borrero e os setores políticos tradicionais ancorados na propriedade rural que, segundo Bagley; Botero (1994), e foi formalizado em uma reunião realizada em janeiro de 1972 no município de Chicoral (departamento de Tolima), onde foram acordados incentivos para o desenvolvimento da agricultura capitalista, deixando intacta a estrutura agrária. Para esse fim, foram estabelecidos novos requisitos de produtividade da terra que deslegitimavam a ação da organização camponesa (invasões por descumprimento da função social da propriedade) e impediam a extinção do domínio para uso improdutivo. Esses acordos políticos significariam o enfraquecimento da reforma agrária e a desestruturação do movimento campesino (PERRY, 1994; MACHADO, 2009; KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006).

novo paradigma de desenvolvimento rural que teria uma duração mais longa, mas com um destino semelhante.

#### **4.3. Desenvolvimento Rural Integrado (DRI): programa ambicioso em uma estrutura agrária intocada**

O Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) foi uma narrativa de desenvolvimento rural que, para o caso colombiano, abrangeu um horizonte de planejamento econômico de aproximadamente vinte anos, sendo possível notar uma primeira menção ainda no PND do governo de Alfonso López Michelsen (1974-1978). Esse amplo horizonte do DRI obedeceu ao caráter de política programática concebida para médio e longo prazo, sendo aplicada em três etapas: a primeira de 1976 a 1981, a segunda de 1981 a 1987 e a terceira de 1987 a 1993 (ESCOBAR, 1998).

A transição da RA para o DRI teve a influência da banca multilateral, especialmente do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Agência Canadense para o Desenvolvimento, entidades que sustentavam como principais desafios para os países em desenvolvimento, atacar os problemas da fome, da desnutrição e da mortalidade em populações vulneráveis. Dessa maneira, um novo discurso passou a vigorar, no qual o problema específico da fome estava diretamente vinculado ao problema agrário, emergindo assim, no caso colombiano, uma dupla programática definida pelo Plano Nacional de Alimentação e Nutrição (PAN) e pelo Desenvolvimento Rural Integrado (DRI).

Tanto o DRI quanto o PAN, além do caso especial do PNR (Programa Nacional de Reabilitação) durante os anos 1980, revelaram uma mudança substancial na narrativa de desenvolvimento rural, não só em sua essência, também em sua formulação: enquanto a RA pensava em planos de mudança estrutural (reforma de base), o DRI, e os outros programas semelhantes, se baseavam em experiências de caráter localizado e temporário.

Assim, esses programas além de possuírem elementos de direcionamento e delimitação espacial, detinham um volume considerável de recursos, sendo alocados em grande parte através das instituições criadas em vigência da RA. No entanto, embora que as intenções fossem louváveis e de alcance considerável, o DRI e outros programas relacionados foram insuficientes para transformar os problemas estruturais do campo, uma afirmação que se

sustentou na reiteração dos diagnósticos e avaliações realizados sobre esses programas, tanto nos PND como em outras pesquisas.

#### **4.3.1. PND “*Para cerrar la brecha*” (1974-1978)**

Na análise dos documentos de Memória do *Ministerio de Agricultura* (1974), pode-se afirmar que o DRI como paradigma discursivo do desenvolvimento rural começou a ser tratado já no final do governo de Misael Pastrana Borreo. No entanto, o DRI foi formalmente criado e incorporado na política pública para o desenvolvimento rural com a publicação do PND "*Para cerrar la brecha*" (1974-1978).

O DRI em "*Para cerrar la brecha*" é mostrado como uma proposta decorrente de experiências locais da reforma agrária, particularmente de: a) Programas de assentamentos camponeses do INCORA; b) Planos de desenvolvimento rural realizados pelo ICA; e c) Concentrações de desenvolvimento rural (DNP, 1975). No entanto, segundo Escobar (1998), o DRI correspondia a uma estrutura conceitual e teórica importada e estimulada para ser financiada pelas organizações multilaterais, particularmente o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Na leitura do PND "*Para cerrar la brecha*", destacam-se a preocupação repetida com o crescimento econômico e as limitações para o aumento da produtividade, assim como a continuidade da pobreza e das disparidades no nível regional. Não obstante, o documento do PND dá especial atenção aos problemas nutricionais, em particular as deficiências na alimentação e as altas taxas de mortalidade nos grupos vulneráveis (crianças, mulheres grávidas, etc.).

Junto ao cenário social problemático, se somava um complexo panorama macroeconômico, determinado em grande medida por fatores externos. O executivo mostrava uma especial preocupação diante da aparente diversificação e expansão das exportações, uma vez que o dinamismo do setor de exportação estaria explicado no fenômeno inflacionário global<sup>48</sup> e não devido a ganhos de produtividade (DNP, 1975).

---

<sup>48</sup> Lorente (1991) concorda com essa relação causal, e também mostra que durante esse período houve uma mudança radical na gestão da política monetária, passando de uma visão keynesiana para uma visão monetarista. Os cálculos do autor mostram que essa mudança na política monetária teria causado uma retração na taxa de crescimento e consequentes aumentos no desemprego.

A despeito do dinamismo dos setores não tradicionais nas exportações, principalmente de alguns itens de origem industrial (construção civil, indústrias de papel, petroquímica e outros), o setor agrícola era considerado estratégico na geração de divisas, recursos que resultavam necessários para financiar a atividade econômica interna e para o pagamento do serviço da dívida externa (DNP, 1975).

No PND do governo de Alfonso López Michelsen (partido liberal), as limitações na produtividade do setor agrícola e as condições sociais no campo foram apresentadas como um problema típico do aprofundamento da heterogeneidade estrutural revelada, dentre outras coisas, em amplos e crescentes diferenciais entre as distintas formas de produção. Isso, por sua vez, revelava os efeitos cumulativos dos diagnósticos anteriores e a aparente impossibilidade de superá-los, em particular a concentração da propriedade e dos recursos financeiros para o fomento da produção agrícola para fins comerciais, o que teria aprofundado as desigualdades sociais e econômicas entre formas tradicionais de produção (economias camponesas) e as modernas (agricultura comercial):

A evolução agropecuária da Colômbia desde 1950 tem gerado a ampliação entre a agricultura comercial e a tradicional. O subsetor moderno tem experimentado um patente crescimento da produção e da produtividade, graças ao desenvolvimento de uma capacidade empresarial, da ampliação das tecnologias modernas e ao amplo crédito que tem recebido. Por outro lado, o subsetor tradicional, onde se originam 55% dos produtos de consumo alimentar, mostra sinais de estagnação, tanto na produção global como na produtividade, devido à dificuldade de acesso ao crédito, à ausência de tecnologias apropriadas a suas necessidades de produção, a baixa qualidade das terras e ao deficiente grau de capacitação da força de trabalho (DNP, 1975, p. 82, tradução nossa).

Com o objetivo de reduzir essas disparidades, o PND estabeleceu o *Programa Nacional de Alimentación y Nutrición* (PAN) como epicentro da ação do Estado, que consistia em cinco políticas principais: 1) As políticas de produção de alimentos; 2) As políticas para racionalizar e melhorar o sistema de comercialização de produtos; 3) O Programa Nacional de Educação Nutricional; 4) O programa para o favorecimento e acesso aos alimentos; e 5) O programa subsidiado de distribuição de alimentos (DNP, 1975; MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1976).

O caráter harmônico<sup>49</sup> da proposta, formalmente, estava na ênfase das políticas de produção de alimentos no âmbito do programa de Desenvolvimento

---

<sup>49</sup> O ministro da Agricultura, Rafael Pardo Buevas, em um de seus discursos definiu o DRI como “o mais importante esforço de investimento massivo e organizado da história do país e será destinado a

Rural Integrado (DRI) e sua correlação espacial e setorial: as áreas mais afetadas pela pobreza (revelados, entre outros, em problemas de desnutrição e alta mortalidade infantil) apresentariam correspondência com áreas periféricas onde seria comum a presença de formas de produção denominadas no PND como "atrasadas" ou "tradicionais" (agricultura familiar e camponesa), de modo que, ao alterar essas formas de produção seriam gerados ganhos de produtividade, principalmente, no suprimento de alimentos. Nesse sentido, o estímulo da produção de alimentos (leguminosas, cereais, amidos e proteínas animais) resultava prioritário na implementação do programa DRI.

Agora, na revisão do PND, não é mencionada a necessidade de alterar a estrutura da propriedade, ou seja, o núcleo do problema agrário do paradigma anterior não era o foco dessa nova narrativa, ao invés disso, o importante era “fornecer aos pequenos agricultores tecnologia e assistência técnica, crédito, canais de comunicação, postos de saúde, eletrificação rural e instalações de mercado” (DNP, 1975, p. 83, tradução nossa).

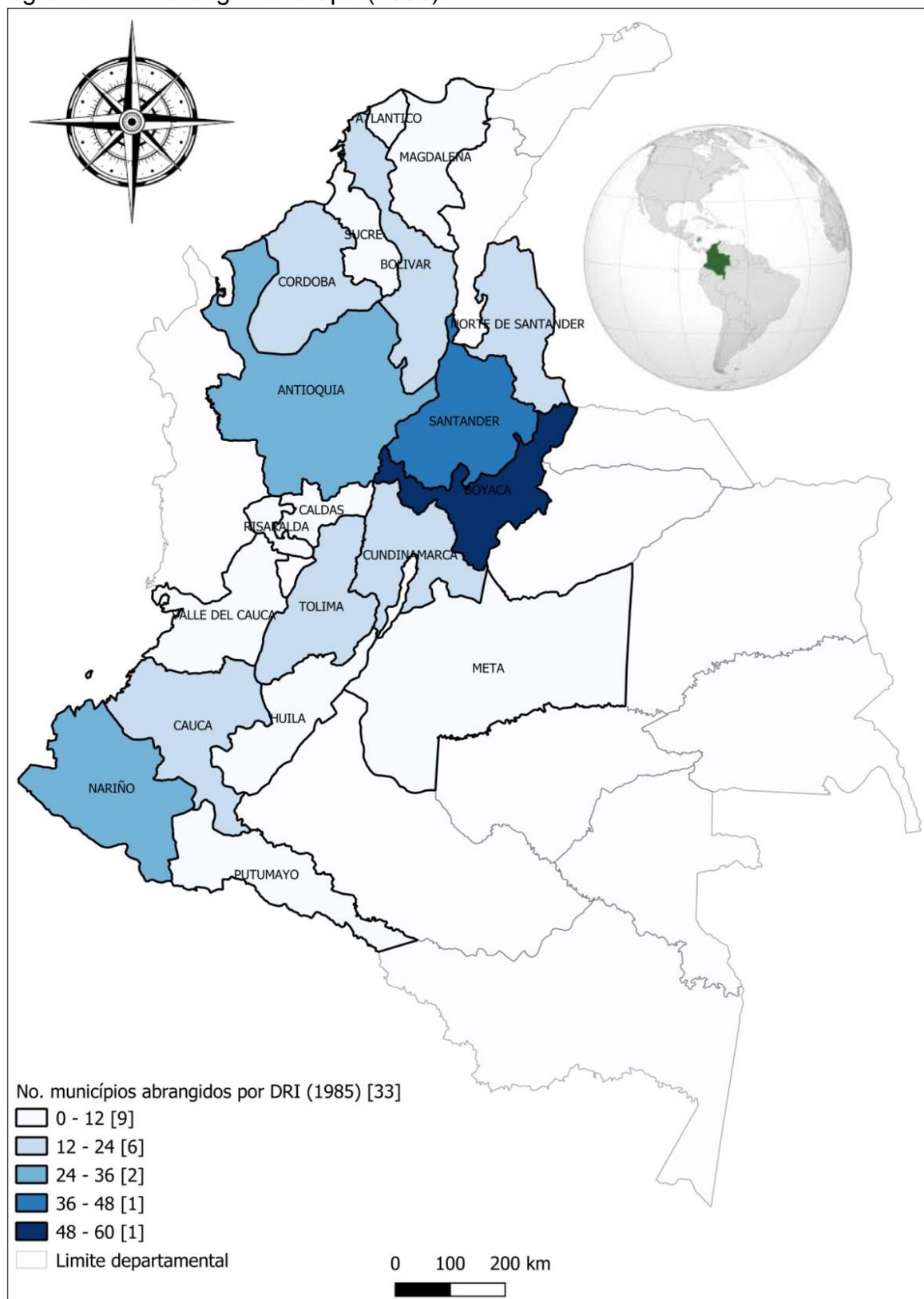
De acordo com as disposições de “*Para cerrar la brecha*”, tanto o DRI quanto o PAN se definiam como programas caracterizados pela progressividade e o direcionamento da intervenção estatal, ou seja, havia um horizonte definido para a sua aplicação e uma identificação do público alvo: famílias pobres que exploravam estabelecimentos rurais com área menor ou igual a 20 hectares, que na época estavam localizadas principalmente nas encostas (pendentes) das cordilheiras<sup>50</sup>. O PND estabelecia que o DRI em uma primeira etapa fosse executado nas cinco áreas ou regiões descritas no Quadro 7 e Mapa 3.

---

umentar a produtividade e melhorar a qualidade de vida de 80.000 pequenos agricultores” (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1976, p. 37, tradução nossa).

<sup>50</sup> Segundo as estimativas feitas pelo programa DRI, esperava-se beneficiar a 157.000 famílias entre as fases I e II do programa (DNP, 1975).

**Mapa 3** - Distribuição departamental do número de municípios abrangidos pelo programa DRI na segunda etapa (1985)



**Fonte:** De Janvry et al. (1991). Elaboração própria.

**Quadro 7 - Áreas priorizadas na primeira etapa do DRI (1976-1981)**

Áreas priorizadas	Departamentos	Distritos	No. De municípios
Área 1 (Sul)	Nariño	Pasto, Ipiales	25
	Cauca	Mercaderes, Popayán	17
Área 2 (Cundinamarca)	Cundinamarca	Girardot, La Mesa, Cáqueza, Fusagasugá, Facatativá	21
Área 3 (Antioquia)	Antioquia	Yarumal, Río Negro	23
Área 4 (Litoral norte)	Córdoba	Montería, Tierralta	15
	Sucre	Sincelejo	9
Área 5 (Centro-oriente)	Boyacá	Tunja, Tenza, Duitama, Soatá, Chiquinquirá	60
	Santander	Málaga, Socorro, Guavatá	43
<b>Total</b>			<b>213</b>

**Fonte:** DNP (1975). De Janvry et al. (1991). Elaboração própria

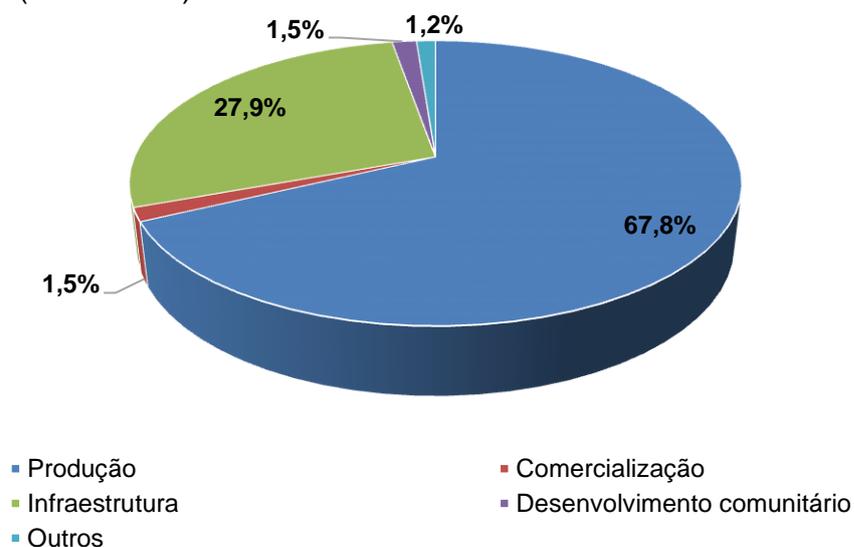
Em relação aos arranjos institucionais criados ainda na década dos anos 1960 (durante a vigência da RA), nota-se que para o processo de DRI não foram necessárias mudanças substanciais. A razão se baseava no fato que o PAN e o DRI não eram programas gerenciados pelo *Ministerio de Agricultura*, mas pelo DNP, instituição na qual foram criadas as diretorias gerais dos dois programas. No entanto, a execução efetiva dos programas correspondeu às entidades especializadas do setor agropecuário.

O financiamento do programa DRI, definido em sua primeira etapa em "*Para cerrar la brecha*", de acordo com o Plano Plurianual de Investimentos do PND foi financiado, em média, em 58% por créditos externos e o restante com recursos ordinários do orçamento nacional entre 1976 e 1980. No total, durante os quatro anos que abrangeu o PND foram alocados US\$ 304,45 milhões<sup>51</sup>.

De acordo com o documento do PND, em média, dois subprogramas do DRI acumularam 95,7% dos recursos de investimento alocados entre 1976 e 1980: o subprograma de produção, que incluía os componentes de crédito, transferência de tecnologia e recursos naturais representou 67,8% dos recursos, e o subprograma de infraestrutura (que incluía a construção de estradas, aquedutos e postos de saúde, assim como projetos de eletrificação) absorveu 27,9% do total. Em contraste, o subprograma de comercialização executou apenas de 3,1% do total de recursos de investimento durante o quadriênio (Gráfico 16).

<sup>51</sup> Valor aproximado do orçamento total atribuído ao programa DRI para o período 1976-1980, considerando a taxa de câmbio média de 1976 que, segundo dados históricos do Banco da República, foi 34,7 pesos por dólar.

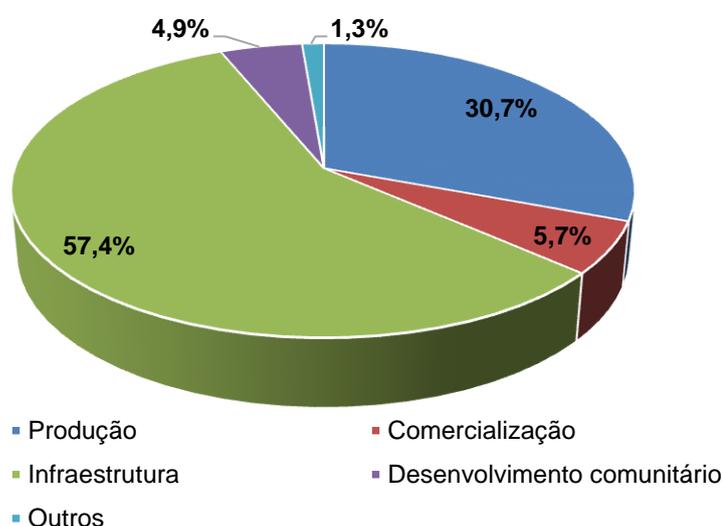
**Gráfico 16** - Distribuição percentual do investimento no programa DRI segundo componentes (1976-1980)



**Fonte:** DNP (1975). Cálculos e elaboração própria.

De acordo com De Janvry et al. (1991), e em concordância com Blanquer e Fajardo (1991), o planejamento do DRI apresentou disparidades em relação à execução. É possível notar que foi priorizado o subprograma de infraestrutura em detrimento do subprograma de produção. A execução dos recursos do DRI para o período de 1976 a 1980 evidencia que 57,4% do total foram para o subprograma de infraestrutura (principalmente construção de estradas, infraestrutura educativa e eletrificação), enquanto no subprograma de produção o orçamento executado foi próximo de 30,7% no mesmo período (Gráfico 17).

**Gráfico 17** - Distribuição da execução dos recursos por componentes do Programa DRI (1976-1980)



**Fonte:** De Janvry et al. (1991). Cálculos próprios.

Essa divergência na execução de recursos pode ser vista mais claramente na descrição dos itens de gasto. A Tabela 4 descreve a participação percentual de cada um dos itens que integravam os quatro subprogramas do DRI durante a primeira fase, além de destacar as diferenças entre os recursos planejados e os realmente executados, sobressaindo a escassa execução dos recursos de crédito.

**Tabela 4** - Distribuição dos recursos DRI-Fase I (orçamento planejado versus orçamento executado)

Item de gasto (DRI-Fase I)	Período de 1976-1980		Divergência média (A-B)
	Distribuição do investimento (planejado) (A)	Distribuição do investimento (executado) (B)	
Desenvolvimento tecnológico	16,7%	14,6%	2,1%
Recursos naturais	2,2%	4,0%	-1,8%
Crédito	48,9%	18,7%	30,2%
Comercialização e capacitação (*)	3,1%	9,9%	-6,7%
Infraestrutura de transporte	8,3%	17,5%	-9,2%
Eletrificação rural	5,3%	8,1%	-2,8%
Água potável	5,3%	8,0%	-2,7%
Saúde	3,9%	10,1%	-6,2%
Educação	5,1%	7,4%	-2,3%
Outros	1,2%	1,7%	-0,5%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	

(\*) Para fins de comparação nessa classificação foi incluído o componente de desenvolvimento comunitário.

**Fonte:** DNP (1975); De Janvry et al. (1991). Cálculos e elaboração própria.

#### 4.3.2. PND “*Plan de Integración Nacional*” (1978-1982)

No final da década dos anos 1970, já na administração de Julio César Turbay, o setor agrícola não era visto como uma prioridade no planejamento para o desenvolvimento econômico. O seu lugar de importância parecia ter sido transferido para os setores de mineração e energia<sup>52</sup>, inclusive no que se refere à importância na geração de moeda estrangeira. Além dessa mudança no perfil da produção e da exportação, o PND também assentiu à tendência internacional de promoção de uma

<sup>52</sup> O PND “*Plan de Integración Nacional*” focou principalmente no setor de petróleo e mineração, buscando substituir a importação de petróleo e explorar intensamente as reservas de carvão, alumínio e cobre. Para esse fim, o governo da época estava especialmente comprometido com a entrada de capital estrangeiro. O documento do plano sugeria, assim, uma mudança estrutural na produção com fins de exportação, passando do café para o setor de mineração e energia como o principal gerador de moeda estrangeira (DNP, 1979).

maior abertura comercial, manifestada em ações como a adesão do país ao GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio, sigla em inglês) e a política de procura de novos parceiros comerciais. Assim, o discurso do planejamento econômico foi alterado, o que gerou o abandono das políticas protecionistas que visavam o desenvolvimento interno, passando a uma nova e recorrente postura política fundada no *mainstream* da economia.

Em relação ao setor agrícola, embora o PND reiterasse elementos dos PND anteriores, como a necessidade de aumentar a produtividade em todos os setores e formas produtivas<sup>53</sup>, também trouxe como elemento de novidade o destaque à ideia de promoção da eficiência e da concorrência frente à produção estrangeira. Em relação ao DRI, mesmo que tenha sido uma política central naquele momento, na redação é disposta apenas como se fosse uma política assistencialista. No documento do plano de Turbay, o DRI é caracterizado como um programa destinado a combater a pobreza, focado em melhorar a renda de agricultores pobres especializados na produção de alimentos localizados em áreas com pouca capacidade de intensificação do capital (DNP, 1979).

Assim, o DRI começou a adquirir uma conotação diferente, passando de política para o desenvolvimento rural em "*Para cerrar la brecha*" para uma política social focalizada no "*Plan de Integración Nacional*". Essa transição na natureza do DRI se consolidaria nos governos subsequentes.

O DRI no PND de Turbay fazia parte da "nova estratégia social", que buscava reformar o foco da ação do Estado em problemas sociais. Essa "nova estratégia social" se baseava na identificação rigorosa dos beneficiários<sup>54</sup> com o

---

<sup>53</sup> O PND "*Plan de Integración Nacional*" identificava a alta heterogeneidade econômica e social como um dos principais problemas do setor agrícola, questão sobre a qual, conforme descrito no documento do PND, a ação da política econômica de governos anteriores não teve os efeitos desejados. De fato, no PND é mencionada a segmentação do país por produtos e formas produtivas, na maioria dos casos atravessada por sérias ineficiências: as terras baixas para o uso pecuário; os vales para o uso da agricultura comercial mecanizada (cana-de-açúcar, algodão); a produção de café entre os vales e as montanhas; a expansão da fronteira agrícola nas planícies orientais (*llanos*); e a produção não mecanizada nas ladeiras das cordilheiras (DNP, 1979).

<sup>54</sup> O documento do PND mostrava preocupação com o desemprego e o aumento da informalidade, fenômeno que seria estimulado, entre outros, pelas migrações do campo para as cidades. Para atender a população marginalizada no nível urbano, o governo de Turbay continuou o programa IPC (*Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria*), desenvolvido pelo governo anterior; e que, de acordo com a própria caracterização do PND, correspondia com uma política de assistência social sem capacidade de gerar processos reais de superação da pobreza. As medidas do IPC incluíam: programas de geração de renda, treinamento e formação para o trabalho, organização comunitária, programas de cuidado infantil e familiar e campanhas de limpeza e higiene (DNP, 1979).

objetivo de atingir maior eficiência no gasto público. À “nova estratégia social” foram adicionados dois objetivos principais da ação do Estado no quadriênio, por um lado a maior descentralização, e por outro lado, a melhora na infraestrutura física (DNP, 1979).

Dessa maneira, diferentemente de "*Para cerrar la brecha*", o "*Plan de Integración Nacional*" não focava no desenvolvimento rural como meio para a promoção de uma redução das disparidades entre as formas "moderna" e "atrasada", mas ao invés disso, centrava a sua atenção na alocação eficiente do gasto público nos setores mais produtivos e no direcionamento de recursos especiais para populações vulneráveis específicas. Uma mudança paradigmática na condução da política econômica que tenderia a se perpetuar nos governos posteriores.

#### **4.3.3. PND “*Cambio con equidad*” (1982-1986)**

A frase que caracterizou o plano de desenvolvimento do presidente Belisario Betancur (1982-1986), em relação ao setor agropecuário foi: "mais alimentos, mais moeda estrangeira". Essa frase respondia às necessidades de financiamento do governo que se via submetido a um entorno econômico caracterizado pelas pressões do endividamento externo.

Tanto a demanda doméstica quanto as exportações agrícolas foram consideravelmente afetadas pela crise da dívida externa<sup>55</sup>, impactando o nível de produção e a taxa de crescimento do setor, a qual o governo da época esperava manter em 4% durante o período de quatro anos. Para esse fim, o governo se propôs dobrar o investimento público do setor agropecuário alocado no período anterior (de 1979 a 1982), priorizando as políticas de adequação de terras e a transferência de tecnologia (DNP, 1983).

O PND também destacou os usos improdutivos da terra como barreiras de acesso à propriedade, propondo como instrumento desejável o uso de impostos sobre a renda da terra, um mecanismo que de qualquer forma se percebia limitado pela economia política da propriedade e posse da terra (ver capítulo 5). Assim, para suprir a demanda de terras dos setores camponeses, na realidade, o governo propôs como alternativa a expansão da fronteira agrária (através da colonização) em seis

---

<sup>55</sup> Sobre as origens e os efeitos subsequentes da crise da dívida externa em países subdesenvolvidos se recomendam as análises de Bértola e Ocampo (2013) e Ocampo et al. (2014).

regiões: Altillanura, Vale do Sinú, Magdalena Medio, Caquetá, Arauca e Urabá (DNP, 1983).

Duas novidades principais foram trazidas pelo PND “*Cambio con equidad*”: a primeira, dizia respeito às necessidades de grupos étnicos (comunidades indígenas), estabelecendo diretrizes para o atendimento de suas potenciais necessidades e; a segunda, que ficou marcada pela inédita inclusão da violência no principal instrumento de planejamento econômico, reconhecendo a imperiosa necessidade de sua superação para o fortalecimento da democracia do país. Dessa forma o PND estabeleceu uma relação do fenômeno da violência com o problema agrário. Assim, para atender os desafios das negociações de paz e, devido ao impacto localizado do conflito armado, principalmente na periferia da zona rural da Colômbia, o governo Betancur criou o Plano Nacional de Reabilitação (PNR)<sup>56</sup>, que junto com o DRI e o PAN constituíam os principais componentes da oferta estatal para atender as necessidades do desenvolvimento rural<sup>57</sup>.

No documento do plano, além do reconhecimento do conflito armado e de algumas de suas causas estruturais, afirma-se que a paz, além de ser um direito humano, é entendida como uma necessidade para o desenvolvimento em regiões sob a influência da violência. Entre as causas da violência, o PND aponta a alta exclusão da participação dos cidadãos em questões políticas e o abandono estatal de grandes áreas da geografia nacional, onde reinavam a pobreza e o exercício da violência e do controle territorial por atores armados irregulares.

Além de reconhecer a violência e a responsabilidade da ação do Estado em seu desenvolvimento, o governo Betancur pretendia resolver o conflito armado

---

<sup>56</sup> Pelo meio da Lei 35 de 1982 (Lei de Anistia) e da emissão de alguns decretos presidenciais, o *Plan Nacional de Rehabilitación* (PNR) tomou forma legal. Este plano constituiu a estrutura básica para o estabelecimento dos diálogos com grupos guerrilheiros. Em 1984, o acordo de paz de La Uribe (Meta) foi assinado e a guerrilha das FARC teve participação política com a criação do partido *Unión Patriótica* (UP) em 1985. No entanto, em decorrência do conflito armado durante a década posterior, se materializou o genocídio dessa organização política em simultaneidade de um crescimento exponencial da violência, tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas, gerando-se um cenário de terror no qual participaram guerrilhas, narcotraficantes, exércitos paramilitares e forças armadas regulares (SÁNCHEZ, 1991; FAJARDO, 2002; REYES, 2016; RÍOS, 2017).

<sup>57</sup> Mais dois programas especiais foram considerados no PND, além do PNR: o *Programa de Investigación Agropecuaria* (PLANTA), que buscava melhorar a pesquisa e o desenvolvimento no setor agropecuário (ênfase nas culturas de ciclo transitório e pecuária de dupla finalidade); e o programa de melhora e adequação de terras que, de acordo com o documento do PND, visava construir e fazer manutenção em distritos de irrigação. O valor investido neste último programa foi equivalente a dois terços do valor investido no PNR, sendo financiado em 47% com recursos do orçamento nacional e o restante com créditos externos concedidos pelo Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (DNP, 1983).

por meio de negociação, e duas estratégias para esse fim apareceram de forma expressa no PND: os processos de anistia para garantir a reincorporação dos rebeldes à vida civil; e a expansão da oferta do Estado em áreas remotas onde grupos armados<sup>58</sup> estavam presentes. Essas estratégias representavam um compromisso com a recuperação da soberania do Estado em regiões afetadas pela violência, sendo proposta uma mistura da oferta civil do Estado condensada no PNR junto ao espalhamento das forças armadas nessas áreas (DNP, 1983).

Além de representar um processo de recuperação (ou criação) de soberania sobre áreas da fronteira agrária, o PNR reuniu também outros objetivos principais da administração: uma maior descentralização<sup>59</sup>, a promoção de políticas de luta contra a pobreza; e o direcionamento focalizado do gasto público (VARGAS, 1999).

Com relação a esses últimos objetivos, o PNR é apresentado como um programa de infraestrutura socioeconômica voltado para população localizada em regiões abandonadas pelo Estado, ou seja, uma espécie de DRI para áreas de fronteira. Para esse fim, o PND priorizava a construção de infraestrutura física, principalmente a construção de estradas terciárias. Essa prioridade se refletiu na distribuição dos recursos financeiros do PNR, que do montante total direcionado ao

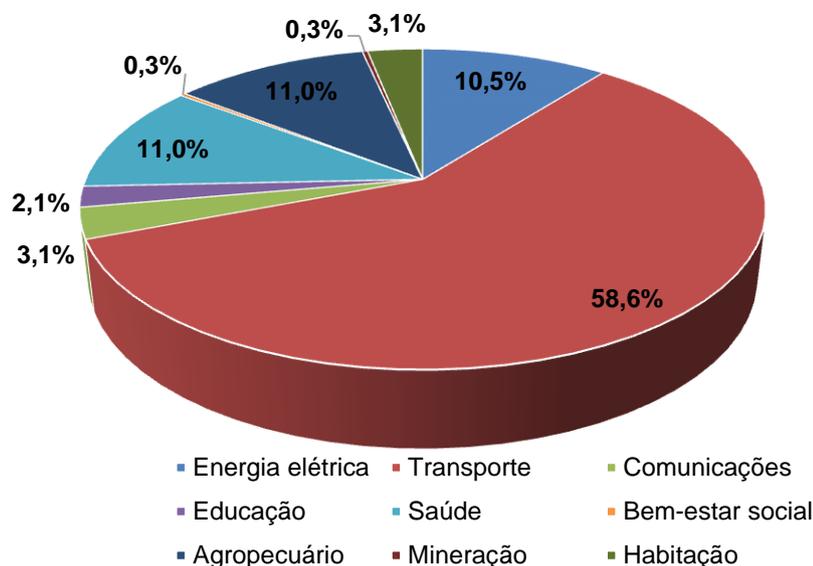
---

<sup>58</sup> O PNR de acordo com o estabelecido no PND “*Cambio con equidad*” (1983-1986) planejava abranger 131 municípios e 7 distritos (*corregimientos*, segundo a Lei 136 de 1994) localizados em jurisdição de 16 departamentos. O PNR teve continuidade no governo posterior, e em 1989 tinha uma cobertura mais ampla: “[O] plano abrangeu 297 municípios do país, equivalente a 48% de sua área total, com uma população de 4,8 milhões de pessoas (16% da população total), distribuídos entre 35% urbano e 65% rural. Em alguns departamentos, intendências e delegacias de polícia, todos os municípios estão registrados no PNR, como é o caso de Chocó, na região do Pacífico, Sucre no (litoral norte), Caquetá, Arauca, Guaviare, Putumayo e Vichada (Orinoquia e Amazônia); são essas áreas com baixa concentração populacional coincidentes em grande proporção com áreas de colonização, onde são manifestos agudos conflitos agrários com a presença de guerrilha e da ação intimidadora de grupos paramilitares financiados por traficantes de drogas e proprietários de terras, com o apoio de unidades do Exército” (BLANQUER e FAJARDO, 1991, p. 108, tradução nossa).

<sup>59</sup> Segundo Tirado (1990), o PNR contribuiu para o processo de descentralização, na medida em que as transferências da arrecadação do IVA (*Impuesto al Valor Agregado*) do nível central para o nível municipal (no inícios dos anos 80) serviram para direcionar os gastos públicos nos municípios pobres. De acordo com a autora, em 1982 o nível municipal participava com 11,4% do investimento público total, enquanto o nível central concentrava 84,1%; já em 1987, o governo central diminuiu sua participação para 75,2% e o nível municipal aumentou para 18% (TIRADO, 1990). Paradoxalmente, o processo de descentralização gerou consequências indesejáveis em um país sem controle estatal pleno do território, visto que ao fortalecer a estrutura institucional no nível territorial, em municípios localizados em áreas afastadas e com uma tradição de negligência institucional, o dinheiro público virou alvo do conflito armado, transformando-o em fonte para o financiamento de atividades ilegais (PNUD, 2003; GUTIÉRREZ, 2015).

plano de investimentos para o período de 1983 a 1986, teve 58,6% destinados ao item de infraestrutura de transporte<sup>60</sup> (Gráfico 18).

**Gráfico 18** - Distribuição Setorial dos Recursos PNR (1983-1986)



**Fonte:** DNP (1983). Cálculos e elaboração própria.

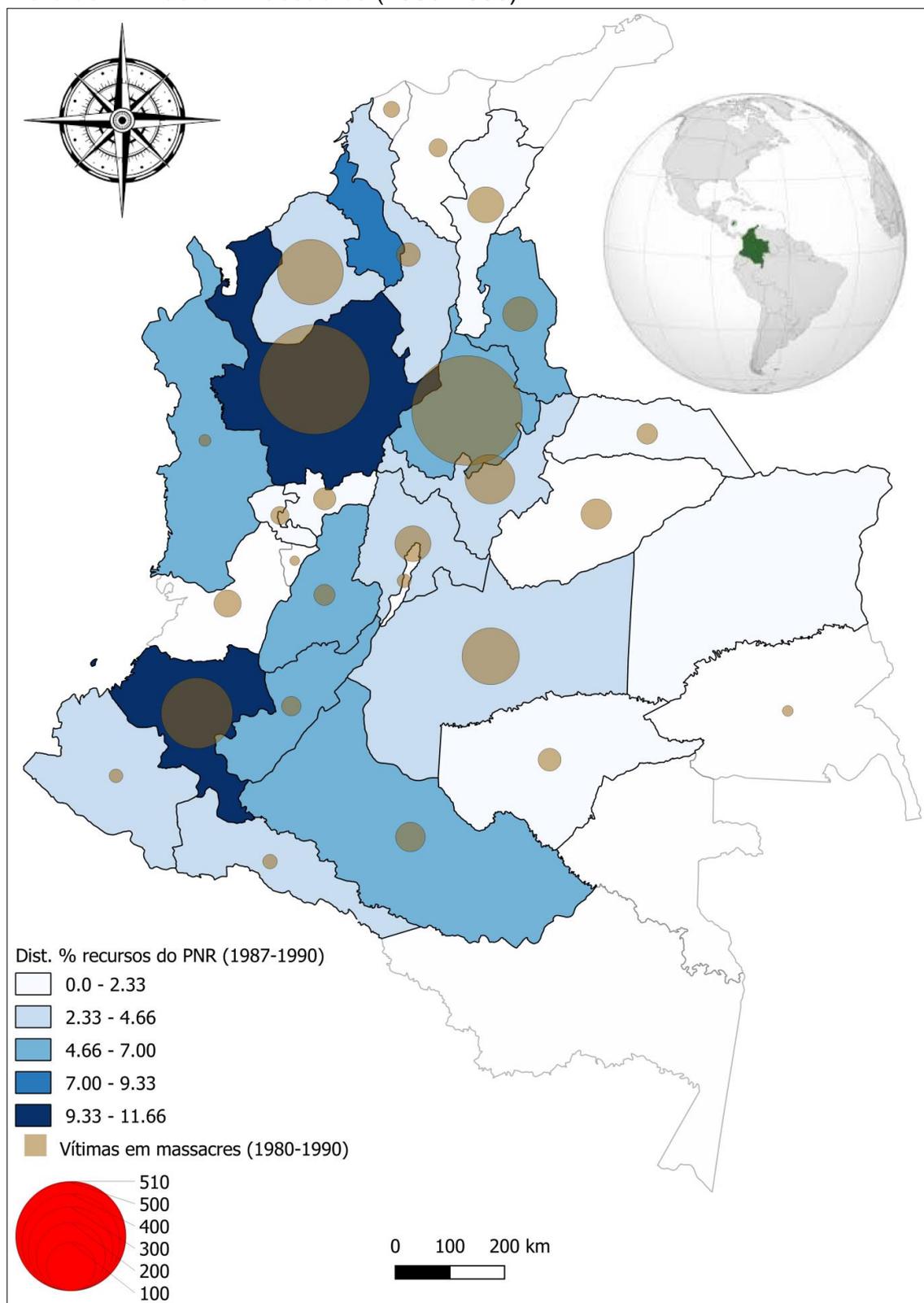
O financiamento do PNR correspondia principalmente aos recursos do orçamento nacional (69,7%) e, em menor grau, a contribuições de entidades públicas descentralizadas (11,7%) e a orçamentos departamentais (5%).

#### 4.3.4. PND “*Plan de economía social*” (1986-1990)

A validade do DRI como narrativa para o desenvolvimento rural continuou ao longo dos anos 1980, sendo complementado pelo PNR. Dessa maneira, o DRI, era mais do que um paradigma de desenvolvimento rural, pois mostrou ser, na realidade, um mecanismo para o planejamento e a gestão de políticas sociais. Essa transição gradual da dimensão estrutural do desenvolvimento rural (por exemplo, a solução do problema da distribuição da terra) para formas específicas e focalizadas (programas, experiências, projetos-piloto etc.) foi consolidada nas décadas seguintes.

<sup>60</sup> Essa distribuição de recursos do PNR por setor permaneceu parcialmente estável nos quatro anos subsequentes, coincidindo com o governo de Virgilio Barco Vargas (TIRADO, 1990).

**Mapa 4** - Distribuição geográfica (departamental) dos recursos PNR (1987-1990) e número de vítimas em massacres (1980-1990)



**Fonte:** Tirado (1990), Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Cálculos e elaboração própria.

A partir da análise do PND da administração de Virgilio Barco (1986-1990), pôde se observar a concentração geográfica do PNR. Em média, no período de 1987 a 1990, seis departamentos (Antioquia, Cauca Sucre, Santander, Huíla e Norte de Santander) acumularam metade dos recursos do programa. Essa distribuição geográfica também guardava coerência com a localização dos efeitos do conflito armado, principalmente nas áreas de colonização (Mapa 4).

Na parte do diagnóstico o PND reiterava os problemas de concentração da propriedade e do uso ineficiente da terra. Além disso, o PND apresentava a deterioração manifesta do setor agropecuário devido a dois fatores: 1) Os efeitos da política macroeconômica, que em um contexto de crise levou a uma diminuição da participação do setor agrícola no PIB (de 23,1% no período de 1970 até 1975 para 21,5% no período de 1980 até 1985), trazendo consequências em termos de emprego e produção e; 2) Os efeitos da política setorial, que não geraram incentivos necessários para o investimento produtivo ou uma mudança tecnológica, tornando o investimento público um fator neutral no desenvolvimento do setor (DNP, 1987).

Um dos principais problemas na dinâmica da produção agrícola foi a “inflação importada”. O PND mostra que os efeitos cambiais afetariam os preços dos insumos importados, principalmente dos fertilizantes. A isso se agregava o alto valor do aluguel da terra, uma questão estrutural que revelava os efeitos produtivos do monopólio do bem primário, pois apesar da expansão da fronteira agrária, devido às políticas de colonização<sup>61</sup> e da relativa estagnação do setor agropecuário, o preço e a renda da não diminuiriam<sup>62</sup>.

Durante o governo Barco, continuaram os programas e políticas que estavam sendo executados em administrações anteriores, em particular o DRI<sup>63</sup> e o PNR, acrescentando uma proposta de reforma da política de terras que derivaria na

---

<sup>61</sup> Segundo o relatório da Missão Agropecuária, entre 1960 e 1988 a fronteira agrária expandiu-se a uma taxa de 2,2% ao ano, sendo adicionados 13,3 milhões de hectares ao registro cadastral (de 26,1 milhões de hectares em 1960 para 39,4 milhões de hectares em 1988) (BERRY; BEJARANO, 1990; 24).

<sup>62</sup> De acordo com a seção de política setorial do “*Plan de economía social*”, em 1980 a área colhida em culturas que representavam alimentos atingiu 2,2 milhões de hectares, seis anos depois, ter-se-iam perdido 100.000 hectares. Em contraste, o uso da terra para a pecuária ampliou-se em 2,1 milhões de hectares no mesmo período (de 20,5 milhões de hectares em 1980 para 22,6 milhões de hectares em 1986) (DNP, 1987).

<sup>63</sup> O DRI no governo Virgilio Barco entrou na fase III, sendo relacionado no PND com o *Programa de Desarrollo Integral Campesino* (PDIC) (DNP, 1987; VARGAS, 1999).

Lei 30 de 1988, a qual buscava fontes de financiamento em rendas específicas e a regionalização da reforma agrária. No entanto, segundo De Janvry et al. (1991) o projeto de reforma também procurou entregar terras devolutas a empresários por meio de contratos com o INCORA sem a exigência previa de residência e exploração da terra, uma intenção reiteradamente desejada por sucessivos governos até tempo recente como será analisado no capítulo seis desta pesquisa.

O DRI, a partir das reformas estruturais do Estado implementadas na década dos anos 1980, tornou-se um estabelecimento público vinculado ao *Ministerio de Agricultura* (Decreto 077 de 1987), sendo atribuídas a esta instituição, dentre outras funções, a de servir como instrumento para a consolidação do processo de descentralização e constituição de autonomia das entidades territoriais, e também para incentivar a participação da comunidade na elaboração de políticas, tudo sob as diretrizes do *Ministerio de Agricultura* e do DNP. Essas modificações na natureza do DRI resultavam coerentes com as reformas estruturais em matéria de descentralização, e de fato se procurava que os municípios tivessem um papel de liderança no financiamento do programa (BERRY; BEJARANO, 1990; MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1993; HERNÁNDEZ, 1994).

À maior descentralização e procura de participação ampliada dos cidadãos na elaboração de políticas foram adicionadas as reformas econômicas que procuravam a abertura comercial e a melhoria dos indicadores de competitividade e de acesso a novas tecnologias por meio da maior exposição aos mercados externos. Todo esse impulso reformista em questões políticas<sup>64</sup>, econômicas, administrativas e fiscais do governo Barco foi aprofundado com a expedição de uma nova Constituição Política (1991), o que legitimaria a reestruturação do setor agropecuário (HERNÁNDEZ, 1994).

Dessa forma, uma narrativa inicialmente concebida como um programa abrangente de desenvolvimento rural que proclamava a modernização de pequenos e médios produtores, posteriormente foi transformado em um órgão burocrático, e dessa forma finalmente desapareceu do discurso e da institucionalidade.

Não obstante, não só o DRI se desvaneceu com as reformas estruturais sustentadas em uma racionalidade neoliberal, o desenvolvimento rural em si

---

<sup>64</sup> Entre as mudanças mais notáveis em questões políticas está a eleição popular de prefeitos, estabelecida pelo Ato Legislativo 1 de 1986.

legitimou uma mudança na ação estatal pautada pelo dogma da competitividade, e por meio deste processo foi possível responsabilizar o próprio Estado pela soçobra do espaço rural. Destarte, a institucionalidade criada nos paradigmas anteriores foi sendo progressivamente eliminada ou substituída, espalhando o desenvolvimento rural em um compêndio de políticas semelhante a uma “sacola de incentivos” excludente, na qual pela ação do mercado e do capital social se ampliariam as lacunas socioeconômicas e os conflitos próprios do subdesenvolvimento.

#### **4.4. Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC): a estrutura agrária sob o influxo da racionalidade neoliberal**

Após os anos 1980, a busca pela competitividade parece ter sido a mudança primordial da narrativa para o desenvolvimento rural. Isso pode ser verificado na integração desse conceito nas narrativas territoriais para o desenvolvimento rural, na sua influência prática a partir das modificações da institucionalidade setorial e na dinâmica própria da ação estatal.

O Desenvolvimento Rural Competitivo (RDC), diferentemente dos paradigmas anteriores, não criou uma institucionalidade ou uma referência programática específica. No entanto, a adesão à noção abstrata de competitividade sugere uma ação estatal ainda mais restrita, que se limita a oferecer um pacote de incentivos e políticas através de um mercado que exclui a maioria da população rural. Dessa forma, questões que antes eram consideradas estruturais como o acesso e a redistribuição de terras (próprias da RA) ou o incentivo da produção de médios e pequenos produtores, se converteram em objeto de disputa no “mercado de políticas de desenvolvimento rural”, situação que reproduziu e aprofundou a desigualdade social e a exclusão política.

No período de vigência do DRC, de fato, as políticas para o desenvolvimento rural parecem ter naturalizado a estrutura agrária bimodal, tendo segmentado a ação estatal em dois modos: no primeiro, as políticas de fomento (a sacola o pacote de incentivos) da produção agropecuária se restringiram aos grandes empresários e projetos agroindustriais (principalmente daqueles produtos vinculados ao comércio internacional); já no segundo, os assuntos que outrora eram considerados estruturais, como as lacunas socioeconômicas entre as formas de produção, a desigualdade no acesso e a propriedade da terra, ou a geração de renda nas áreas rurais, foram considerados assuntos inerentes à política social.

Desta forma, os problemas que os paradigmas anteriores de desenvolvimento rural buscaram resolver, no âmbito do DRC passaram a serem tomados como supostos ou parte do cenário em que se promoviam atividades de caráter competitivo (em teoria); ou então, tais problemas passaram a ser entendidos como resultados “normais” em razão da desigual acumulação de capital social. Tal esquema além de naturalizar as lacunas formadas pela estrutura agrária em questão, ainda aprofundou a exclusão social e constituiu uma normalização da política de manutenção do *statu quo*.

#### **4.4.1. PND “*La revolución pacífica*” (1990-1994)**

“*La revolución pacífica*” foi o título do PND do governo de César Gaviria (Partido Liberal), um plano de desenvolvimento cuja linguagem reiterava uma visão de futuro que queria romper com o passado, tudo através de reformas estruturais que permitissem uma maior exposição à concorrência externa e a flexibilização de vários mercados e instituições<sup>65</sup>, procurando assim melhoras na produção, maior acesso ao progresso técnico, maiores exportações e, em geral, uma espiral de benefícios em termos de crescimento econômico, estabilidade de preços e emprego (DNP, 1991).

A estrutura do documento e a linguagem dada ao planejamento econômico tornava impossível analisar assuntos como o conflito armado, o tráfico de drogas ou o terror que experimentava a população colombiana naquela época. A linguagem técnica, marcada pela teoria econômica ortodoxa, também fez desaparecer a análise setorial. De fato, o leitor do PND “*La revolución pacífica*” se encontrará com um texto no qual alguns programas gerais aparecem, mas nenhuma referência é feita aos setores econômicos.

O documento do PND não contém uma seção exclusiva para o setor agrícola ou para as áreas rurais, isso porque a preocupação principal era as reformas estruturais. Essas reformas visavam expor as diferentes atividades

---

<sup>65</sup> O documento do PND “*La revolución pacífica*” descreve as principais reformas realizadas até 1991 e aquelas que seriam necessárias como consequência dos ajustes consignados na nova Constituição Política. As reformas estruturais contidas no PND tratam de três questões: mercado de bens (eliminação de impostos e tarifas sobre produtos de origem estrangeira); mercado de trabalho (flexibilidade para demissão, eliminação de alguns motivos para indenização e medidas similares); e mercado de capitais (facilidade para a mobilidade de ativos, a abertura para o investimento estrangeiro com menos exigências, desregulamentação do setor financeiro, entre outros). Os detalhes da visão dessas reformas e os benefícios potenciais em termos de crescimento econômico são encontrados no segundo capítulo do PND.

econômicas ao rigor da concorrência de mercado, esperando como resultando desse processo a recompensa às atividades mais eficientes. Isto porque, em tese, a submissão à concorrência funcionaria tal qual um filtro seletor das atividades mais eficientes.

Essa estratégia teria efeitos quase imediatos, particularmente no setor agrícola, aumentando as lacunas sociais e econômicas entre as formas de produção (economia camponesa e agricultura comercial) e reduzindo consideravelmente as áreas de cultivo, particularmente das culturas de ciclo transitório, dando início a uma tendência que levaria à especialização em culturas de produção tardia (cultivos permanentes) (ver capítulo 6).

O documento do PND de Gaviria culpava ao “modelo anterior” de supostos excessos protecionistas, os quais teriam criado uma limitação ao crescimento econômico, e conseqüentemente gerado sérios impedimentos ao desenvolvimento econômico e social, isso a despeito de reconhecer a diminuição da pobreza nas décadas anteriores.

[...] fica claro que as restrições básicas para o desenvolvimento econômico e social têm mudado ao longo da história do país em diferentes períodos. O atraso das instituições e a perda de conexões com o mundo exterior têm sido recorrentes gargalos para o progresso sobre uma senda estável de desenvolvimento econômico e social. A carência de concorrência interna e externa, a limitada mobilidade de recursos de capital e de trabalho e a ineficiente alocação da poupança, em prejuízo de atividades com maiores externalidades (como o capital humano) ou com maior potencial produtivo do capital (como a agricultura, a pequena produção urbana ou a infraestrutura de transportes), têm atrapalhado o crescimento e impedido uma distribuição mais equitativa dos seus benefícios. [...] O atraso das instituições diante das fortes mudanças econômicas tem derivado em distorções nos mercados, o que impõe em não poucas ocasiões enormes custos distributivos (DNP, 1991, p. 35, tradução nossa).

O PND de Gaviria apresentava uma avaliação de programas como o DRI e o PAN com resultados discretos, principalmente quando comparados com os balanços desses programas em outros países onde foram maiores as conquistas de produtividade, ou a diminuição de indicadores como a fome e a mortalidade infantil.

O balanço do passado também representava um julgamento sobre o aparato institucional vigente na época, em particular são apontados os casos da *Caja Agraria* e do IDEMA. No caso da *Caja Agraria*, o PND a acusa de não ter utilizado eficientemente os recursos para a habitação rural, mesmo dispondo de uma

fonte importante de recursos proveniente dos impostos sobre as importações. No caso do IDEMA<sup>66</sup>, o PND o responsabiliza por supostamente não ter gerado canais eficientes de comercialização (DNP, 1991).

Esse julgamento institucional ocasionou que várias entidades criadas durante a vigência de paradigmas anteriores do desenvolvimento rural foram reestruturadas ou suprimidas. Por exemplo, o PNR (criado no governo de Belisario Betancur) foi forçado a transferir o trabalho realizado nas comunidades para as administrações municipais<sup>67</sup>. Da mesma forma, com a criação do *Sistema Nacional Ambiental* (SINA) e do *Ministerio de Ambiente* (Lei 99 de 1993) foram suprimidas entidades como o *Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras* (HIMAT) e o *Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente* (INDERENA)<sup>68</sup>.

Em termos de investimento estatal, "*A Revolução Pacífica*" refere-se a planos e projetos de promoção produtiva e garantia de bens públicos essenciais, deixando para trás a metodologia programática que em essência constituía o DRI.

O PND de Gaviria dedica uma parte substancial à adequação de terras<sup>69</sup>, ênfase que se sustenta no texto na escassez de acesso à irrigação e drenagem na Colômbia quando comparado a outros países da região e do mundo, situação que estaria explicada por barreiras institucionais e financeiras. A responsabilidade em

---

<sup>66</sup> Na descrição do plano plurianual de investimentos o IDEMA era a única entidade descentralizada no setor agropecuário com detalhes de meta de investimento para o período 1992-1995 (US\$57 milhões), tendo como objetivos principais o armazenamento e coleta de produtos não perecíveis em áreas de influência do PNR (DNP, 1991).

<sup>67</sup> A revolução pacífica enfatizava na descentralização, fator que envolvia, entre outras medidas, a transferência para governos departamentais e municipais daqueles recursos que anteriormente eram controlados pelo executivo central. No entanto, além das transferências, também foi aberta a possibilidade de endividamento dessas entidades territoriais para o cumprimento de suas metas e obrigações, função que ia ser monitorada e qualificada, resultando de tal processo uma taxonomia dos municípios. A Lei 134 de 1994 (parcialmente alterada pela Lei 617 de 2000) estabeleceu normas para modernizar a organização e funcionamento dos municípios, incluindo por sua vez uma categorização (art. 6) de acordo com indicadores como população, nível de arrecadação fiscal, entre outros que serviriam para estabelecer critérios para o uso focalizado dos recursos transferidos desde o nível central (RESTREPO, 2004).

<sup>68</sup> Em relação à colonização da fronteira agrária, em consonância com as políticas de proteção ambiental contidas no discurso do PND, se estabeleceu que o INCORA e o PNR não pudessem titular nem estimular a colonização de terras localizadas em ecossistemas frágeis. No entanto, o documento não explica os detalhes desta diretriz.

<sup>69</sup> O parágrafo 2 da Lei 99 de 1993 criou o *Instituto Nacional de Adecuación de Tierras* (INAT) que substituiu o HIMAT. A modificação da estrutura institucional da entidade foi regulamentada mediante o Decreto 1278 de 21 de junho de 1994.

questões institucionais para essa conjuntura, de acordo com o documento do plano, recairia principalmente sobre o HIMAT e, em menor grau, sobre as *Corporaciones Autónomas Regionales* (CAR) (DNP; 1991).

Para resolver esse problema, o PND criava o plano decenal de adequação de terras com irrigação e drenagem, sendo talvez a principal política direcionada ao setor agrícola durante o governo de César Gaviria. O plano era restrito, principalmente, às terras localizadas no eixo andino e no litoral norte (costa atlântica), e seria executado durante dez anos, com financiamento proveniente de diferentes fontes<sup>70</sup>.

**Tabela 5 - Metas físicas do plano de adequação de terras, 1992-1995**

Programas e projetos	1992	1993	1994	1995	Total
<b>Reabilitação e complementação</b>					
Sete distritos (ha)		124.800			124.800
Canais de irrigação principais (Km)	129	177	5		311
Canais de irrigação secundários (Km)	66	195	670		931
Estruturas hidráulicas	45	20	25		90
Estrutura rodoviária (Km)	209	84	189		482
Reabilitação de canais (Km)	36	77	34		147
Proteção de Micro-bacias (ha)		12.000	10.000		22.000
Sete distritos em execução (ha)			8.100	37.500	45.600
<b>Três distritos novos</b>					
Pequena irrigação (ha)	6.400	14.300	17.100		37.800

**Fonte:** (DNP, 1991). Elaboração própria.

O objetivo do plano decenal de adequação de terras era impactar positivamente a produtividade e a competitividade do setor agrícola, que vale a pena dizer, tinha um viés na agricultura comercial e mecanizada e pouca intervenção em áreas de irrigação onde primava a economia camponesa (Tabela 5). De fato, a liderança dos grandes projetos de adequação de terras foi dada ao *Ministerio de Agricultura* e ao HIMAT, enquanto nos projetos de irrigação em pequenas áreas (menos de 5.000 hectares) se responsabilizou às CAR (DNP, 1991).

<sup>70</sup> De acordo com os detalhes do plano plurianual de investimentos do PND "*La revolución pacífica*", o plano de adequação de terras para o período de 1992 a 1995 custava 1.061 milhões de dólares (3,1% do total de recursos de investimento previstos para o período de vigência do governo).

#### 4.4.2. PND “*El salto social*” (1994-1998)

Em 1994, Ernesto Samper Pizano foi eleito presidente da república, sendo sancionada durante sua administração a primeira Lei Orgânica do Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei 188 de 1995) denominada “*El Salto Social*”<sup>71</sup>.

O PND do governo Samper resgatou a análise setorial no planejamento econômico, deixando para trás a preocupação quase exclusiva do plano de desenvolvimento anterior em relação à consistência macroeconômica e na adequação da infraestrutura básica para orientar a ação do setor privado em busca do desenvolvimento. No PND “*El Salto Social*” alega-se a defesa de uma visão intermediária ou alternativa<sup>72</sup> de desenvolvimento em relação ao esquema protecionista da década de 1970 e da novidade narrativa sustentada em proposições neoliberais (DNP, 1995).

No entanto, essa visão alternativa parecia não ser aplicada plenamente às políticas do setor rural, pois a proposta manteve a firme intenção de expor a produção doméstica ao rigor da concorrência dos mercados globais em busca de filtros seletores de produtividade.

No diagnóstico do setor agropecuário, o documento do PND enfatizava na baixa competitividade do setor, destacando marginalmente outras questões historicamente sublinhadas em outros planos. Esse diagnóstico estava atravessado pela intenção de manter uma senda crescente de abertura comercial, mas com a pretensão de que a crescente exposição ao mercado global não ameaçasse seriamente o setor. A estratégia para esse fim continha quatro princípios: 1) Orientação produtiva determinada pelo mercado e não pela vocação da terra; 2) Especialização regional da produção, buscando economias de escala; 3) Abordagem da cadeia de valor na produção agrícola; e 4) Concentração vertical e horizontal de produção (DNP, 1995; MADR, 1995).

---

<sup>71</sup> Este foi o primeiro plano de desenvolvimento formulado sob os critérios da Lei 152 de 1994 (Lei do Plano Nacional de Desenvolvimento), que pelo seu caráter orgânico tem a capacidade de modificar ou suprimir disposições contidas em leis ordinárias.

<sup>72</sup> Essa visão alternativa, de acordo com o documento do PND “*El salto social*”, estaria composta por cinco princípios: equidade e solidariedade para a política econômica e social e como fonte de estabilidade social e paz; crescimento econômico como resultado de esforços individuais e da ação do capital social; vantagens competitivas criadas e não como resultado do livre mercado; realização dos objetivos do planejamento econômico em sintonia com a mobilização social; e desenvolvimento econômico em reconhecimento e respeito da diversidade cultural e étnica (DNP, 1995).

O documento do PND refere-se à violência, identificando-a como um produto da incapacidade do sistema econômico de gerar benefícios para a sociedade como um todo, o que, juntamente com a persistência de uma "cultura da intolerância" legitimaria a continuidade do conflito (DNP; 1995).

No entanto, o plano de desenvolvimento de Samper enfatizava que a responsabilidade pelo clima de insegurança e violência, medida pelo número de homicídios no país (28.173 em 1993, segundo o próprio documento do PND), seria explicada pela ação de "agentes difusos". Isso contrastava com a preocupação expressa em outras partes do PND nos quais se descreviam o fenômeno do deslocamento forçado devido à violência política, e a necessidade de intervenção do Estado diante da vulnerabilidade da população civil (DNP, 1995).

O documento também descreve o problema do tráfico de drogas, criando na oferta para desenvolvimento rural o "programa de desenvolvimento alternativo", um mecanismo projetado para gerar opções de renda diferente das que eram derivadas do cultivo de plantas como a coca em territórios indígenas e camponeses. Esses programas fariam parte da luta contra o narcotráfico, e contariam com o apoio da cooperação internacional dos Estados Unidos, principalmente durante a primeira década do século XXI, como será analisado nas próximas seções deste capítulo.

No PND também foram incluídas políticas diferenciadas para comunidades étnicas, em particular, destacam-se as políticas de autonomia dos territórios indígenas, estabelecendo garantias e deveres em questões administrativas e políticas sob as diretrizes do "governo próprio". Além disso, o PND impulsava a materialização de prerrogativas relacionadas com a criação e reestruturação de territórios indígenas (*resguardos*). Já no caso das comunidades negras, o documento do plano incluiu disposições relacionadas ao cumprimento da Lei 70 de 1993, em particular a oferta de políticas sociais (educação) e a titulação de territórios coletivos.

No caso das comunidades camponesas<sup>73</sup>, o PND "*El salto social*" tinha por objetivo garantir o acesso à propriedade rural através da dinamização do mercado de terras com o apoio do Estado, isto através do subsídio para a compra

---

<sup>73</sup> O PND destaca-se pelo discurso de estabilização das áreas de colonização com o objetivo de impedir a expansão desordenada da fronteira agrária, oferecendo oportunidades para as comunidades camponesas ali estabelecidas. Para esse fim, o documento do plano dispõe a constituição de *Zonas de Reserva Campesina-ZRC* (figura criada pela Lei 160 de 1993 e regulamentada pelo decreto 1777 de 1996) em áreas de colonização.

de terras: o Estado contribuiria com 70% do valor da propriedade rural desejada pelo camponês, quem por sua vez se responsabilizaria pelos 30% restantes do valor. Essa política evidenciava a influência discursiva do Mercado Assistido de Terras (MAT) definido na Lei 160 de 1994. Por meio dessa política de acesso à propriedade da terra, o governo esperava distribuir um milhão de hectares no período de quatro anos, beneficiando aproximadamente a 70 mil famílias (DNP, 1995).

Além disso, o governo esperava formalizar 178.400 estabelecimentos rurais que cobriam uma área estimada em cinco milhões de hectares, visando reduzir os conflitos por terras e, ao mesmo tempo, estimular o crédito. Nesse sentido, o documento do plano também estabeleceu a concessão de cotas de crédito para produtores camponeses através da *Caja Agraria*, empréstimos que teriam o respaldo do fundo de garantia agropecuária.

O leitor do documento do plano de Samper, portanto, encontra uma alta dispersão em termos de oferta institucional para o desenvolvimento rural, aludindo a programas e projetos específicos. Isso evidenciava as mudanças na forma de formular as políticas públicas para o setor rural, fenômeno que se aprofundaria nas décadas seguintes: as políticas públicas constituíram uma diáspora, em muitos casos objeto de terceirização, pensada mais na demanda de alguns agentes econômicos e não na oferta estatal<sup>74</sup>.

Efetivamente, a oferta institucional foi transformada em uma grande “sacola de incentivos” diferenciados para o desenvolvimento rural, pela qual os agentes econômicos concorrem mediante a formulação de projetos. Entre os incentivos incluídos nessa “sacola” se destacam: subsídios para compra de terras<sup>75</sup>, limites de crédito e seguros<sup>76</sup>, subsídios para aquisição de bens de capital e outros

---

<sup>74</sup> A Lei 101 de 1993 (Lei geral de desenvolvimento agropecuário e pesqueiro) descreveria fielmente esse processo de mudança que, sendo pensado em uma estrutura de liberalização econômica, estabelece um conjunto de mecanismos para o desenvolvimento rural (“sacola de incentivos”) voltado especialmente para o desenvolvimento de atividades econômicas com fins de exportação, deixando para os setores mais pobres que coincidem com a produção doméstica (economia camponesa, principalmente) uma oferta institucional dispersa que seria priorizada de acordo com o indicador de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI). O capítulo IX da Lei 101 de 1993, denominado “Investimento social no setor rural” contém essas disposições.

<sup>75</sup> O subsídio integral de terras foi criado por meio do artigo 20 da Lei 160 de 1994, que prevê o pagamento de um subsídio garantido pelo Estado em até 100% do valor de uma *Unidad Agrícola Familiar* (UAF) para garantir o acesso à propriedade da terra de famílias camponesas em condição de pobreza.

suprimentos, projetos de adequação de terras, *Incentivo a la Capitalización Rural* (ICR<sup>77</sup>), *Certificado de Incentivo Forestal* (CIF<sup>78</sup>), entre outros.

A concorrência pelos recursos e incentivos atingia o objetivo final da competitividade como fator reitor da ação estatal, discurso e prática que guardavam coerência com as reformas estruturais fundadas na racionalidade neoliberal. Assim, se em outras narrativas para o desenvolvimento rural os eixos da ação do Estado eram a distribuição da terra, a empresarização do campo ou a supressão da fome, com o novo paradigma denominado nesta pesquisa como Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC), o eixo da gestão pública corresponde com as noções abstratas de competitividade e concorrência.

**Tabela 6 - Distribuição do investimento público no setor rural, de 1995 a 1998**

Item ou programa de Política Pública	1995	1996	1997	1998	Total
Emprego rural ( <i>Red de Solidaridad Social</i> )	4%	4%	4%	3%	4%
Reforma agrária	15%	19%	21%	21%	19%
Desenvolvimento Rural Campesino	19%	13%	15%	15%	15%
Habitação social rural	13%	9%	9%	8%	9%
Desenvolvimento Alternativo	2%	2%	2%	2%	2%
Adequação de terras	12%	15%	20%	24%	18%
Capitalização e financiamento	10%	19%	9%	8%	11%
Comercialização e agroindústria	11%	6%	6%	5%	7%
Gestão do risco	1%	1%	1%	1%	1%
Fortalecimento institucional	3%	2%	1%	1%	2%
Ciência e Tecnologia	12%	10%	11%	12%	11%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** DNP (1995). Elaboração própria.

A Tabela 6 discrimina o investimento público ofertado no PND para o setor agrícola, no qual são dispostas essas e outras categorias. Não obstante, na redação do PND são feitas referências às narrativas do desenvolvimento rural

<sup>76</sup> Por meio da Lei 69 de 1993 foi estabelecido o seguro agrícola na Colômbia. A Lei dispõe, entre outras, a criação do *Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios* ao tempo que garante provisões relativas ao crédito agropecuário.

<sup>77</sup> O ICR foi criado através do artigo 21 da Lei 101 de 1993 e regulamentado pelo decreto 626 de 1994. Nos termos dos artigos 21, 22, 23 e 24 do decreto 626 de 1994, o ICR consiste no redesconto do valor parcial ou total de um crédito concedido pelo proponente de um novo projeto de investimento no setor agrícola. O crédito poderia ser assumido pelo investidor no banco comercial privado e redescontado o valor estipulado pela Comissão Nacional de Crédito Agropecuário do *Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario* (FINAGRO).

<sup>78</sup> O CIF foi criado pela Lei 139 de 1994 e consiste em um incentivo pago pelo Estado a indivíduos e empresas que realizem trabalhos de reflorestamento em reconhecimento às externalidades positivas ambientais (captura de carbono).

anteriores, só que não como políticas, mas como denominações para nomear planos e projetos: reforma agrária para reunir projetos sobre o acesso e formalização da propriedade rural; e desenvolvimento rural campesino para vincular projetos-piloto em áreas específicas.

#### 4.4.3. PND “*Cambio para construir la paz*” (1998-2002)

A transição para um novo século ocorreu sob o governo de Andrés Pastrana Arango (Partido Conservador), quem assumiu a administração do país em meio a uma turbulência econômica e social. Em 1999, a Colômbia se encontrava diante de um quadro alarmante de violência e crise econômica sem precedentes na história contemporânea<sup>79</sup>, revelado entre outros, na contração econômica (decréscimo do PIB de -4,2% em 1999) e no conseqüente aumento do desemprego (taxa de desemprego de 20% no ano 2000) e uma escalada do conflito armado como produto do fracasso das negociações de paz do *Caguán*<sup>80</sup>. O setor rural, mais uma vez, foi o principal alvo da crise e da violência, pois os efeitos do conflito armado ocorreram principalmente no campo, e os rigores da crise econômica também impactaram a produção agropecuária.

Diante desse cenário tumultuado, a proposta do governo da administração de Pastrana Arango estava totalmente sustentada pelo discurso da negociação do conflito armado, de fato o plano de desenvolvimento foi denominado *Cambio para construir la paz*<sup>81</sup>.

---

<sup>79</sup> A crise econômica foi exacerbada pela demanda de gastos sociais e de investimentos públicos na reconstrução do *Eje Cafetero*, região afetada por um terremoto ocorrido em 25 de janeiro de 1999, evento trágico no qual morreram mais de mil pessoas e foi destruída uma parte importante da infraestrutura habitacional da cidade de Armenia (Quindío). Para financiar o desastre combinado da crise econômica e dos danos causados pela força da natureza, o governo assinou um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para aliviar os problemas de financiamento. Nesse acordo o FMI exigiu um plano rigoroso de austeridade fiscal e reformas institucionais destinadas a reduzir os gastos públicos do Governo Nacional Central (GNC). O PND incluiu um anexo detalhado deste acordo que descreve os ajustes e parâmetros macroeconômicos previstos no plano de financiamento que abrangeu o período 1999-2002.

<sup>80</sup> Em relação ao fracassado processo de paz entre o Estado colombiano e a guerrilha das FARC no âmbito dos diálogos de paz do Caguán, recomenda-se a análise realizada no Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano de 2003 para a Colômbia, que descreve as razões e conseqüências, não só do falido processo de paz do Caguán, também dos outros processos de paz frustrados nas décadas anteriores (PNUD, 2003).

<sup>81</sup> O PND foi expedido em 29 de julho de 1999 por meio da Lei 508 de 1999, entanto que as negociações de paz foram terminadas formalmente pelo Alto comissionado para a Paz em 9 de janeiro de 2002, ou seja, a escassos seis meses de conclusão do período presidencial (ESTRADA, 2015).

O PND considerava que o setor agropecuário era estratégico por motivos de estabilidade macroeconômica: 1) Ao incentivar a produção doméstica de alimentos, as importações seriam reduzidas e, dessa forma, seria controlada a fuga de moeda estrangeira, algo tão caro, especialmente em um contexto de amplo desajuste no balanço de pagamentos; e 2) Se a agricultura de exportação tivesse um bom desempenho, isso significaria uma entrada de recursos que contribuiriam para o alívio da crise fiscal. Embora que o primeiro motivo fosse descrito no diagnóstico (na parte referente aos objetivos das políticas), o governo nacional focou apenas no segundo.

Em termos de políticas de desenvolvimento rural, o PND transferiu grande parte da responsabilidade pela melhoria das condições sociais rurais para o setor privado. Para este fim, o documento propôs três estratégias: 1) Reestruturar a institucionalidade da agropecuária; 2) Priorizar os programas de desenvolvimento rural para a agroindústria de exportação; e 3) Alocar subsídios e outros apoios estatais em projetos que envolvessem alianças produtivas entre grandes e pequenos produtores (DNP, 1999).

Em relação à reestruturação institucional, o plano de desenvolvimento estabelecia a necessidade de reduzir o tamanho das entidades criadas durante o período de vigência de paradigmas anteriores, os argumentos que fundamentavam tal necessidade eram os supostos altos custos operacionais e a escassa materialização dos objetivos missionais de algumas entidades. O documento do plano também mostra objeções às estruturas institucionais anteriores por considerá-las altamente centralizadas e com objetivos políticos excessivos. Em particular, o PND menciona o INCORA, o INAT e o *Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura* (INPA). As duas primeiras entidades foram liquidadas em 2003. O Quadro 8 descreve as entidades vinculadas ao MADR no final dos anos 1990.

Respeito ao estímulo a produção agropecuária voltada ao comércio internacional, o documento das bases<sup>82</sup> do PND *Cambio para construir la paz* reiterava a necessidade de instituir uma maior competitividade do setor agrícola, por

---

<sup>82</sup> Sob os parâmetros da Lei 152 de 1994, sucessivos governos se especializaram na formulação do plano de desenvolvimento em três partes que constituem a integridade da Lei: 1) O documento das bases do plano de desenvolvimento, onde o atual governo descreve a visão e propostas sobre desenvolvimento econômico e social; 2) Os artigos da lei, que consiste na elaboração do próprio regulamento orgânico; e 3) O plano de investimento plurianual, que descreve os montantes de investimento por setor, região ou mesmo em programas específicos.

conta das medidas de abertura econômica e comercial e dos requisitos estabelecidos pela Organização Mundial do Comércio (OMC) (DNP, 1999).

**Quadro 8** - Entidades vinculadas ao Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), 1999.

Entidades Públicas	Empresas Sociais e Comerciais do Estado	Sociedades de Economia Mista
<p>1) Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)            2) Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)            3) Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA)            4) Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT)            5) Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI)            6) Corporaciones de Abastos en las que la Nación o las entidades descentralizadas del Sector, del orden nacional, posean acciones o hayan efectuado aportes de capital.</p> <p>Entidades suprimidas ou reestruturadas:            CORFIGAN, IDEMA, CAJA AGRARIA, EMCOPER, HIMAT, INDERENA</p>	<p>1) Fondos Ganaderos.            2) Caja de Compensación Familiar Campesina (COMCAJA).            3) Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S. A. VECOL S.A.            4) Banco Agrario de Colombia S. A (BANAGRARIO S. A.)            5) Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)            6) Corporación Financiera Ganadera (CORFIGAN).            7) Almacenes Generales de Depósito de la Caja Agraria y el Banco Ganadero S. A. (ALMAGRARIO S. A.)</p>	<p>1) Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA)            2) Corporación Nacional de Investigaciones Forestales (CONIF)            3) Centro Internacional de Agricultura Orgánica (CIAO)            4) Corporación Colombia Internacional (CCI).            5) O resto das corporações de participação mista em ciência e tecnologia.</p>

**Fonte:** Ministerio de Agricultura. Elaboração própria.

No entanto, a agroindústria exportadora representava apenas um núcleo específico de produção agrícola, razão pela qual era necessário integrar as restantes formas ou cadeias produtivas. Com esse objetivo, o documento do plano priorizava a concessão de benefícios às iniciativas agroindustriais que incluíssem pequenos produtores como associados, por meio das chamadas alianças produtivas estratégicas<sup>83</sup>. Tais alianças seriam o caminho para garantir acesso ao crédito,

<sup>83</sup> O modelo de alianças produtivas estratégicas, para o caso colombiano, foi estruturado e desenvolvido pelo empresário do setor palmeiro e ministro da Agricultura (1998-1999), Carlos Murgas Guerrero, quem durante o primeiro ano do governo de Andrés Pastrana Arango publicou o livro *“Alianzas productivas y sociales para sembrar la paz”* (1999), um texto que dedica grande parte do conteúdo à descrição do “círculo virtuoso” do modelo de alianças produtivas estratégicas para a coesão social, incluindo um manual para sua constituição e uma referência a três experiências: o cultivo de uvas no departamento de Valle del Cauca; oleaginosas (palma de óleo) em María la Baja (Bolívar); e a experiência produtiva da fazenda *Las Flores* (jurisdição do município de Codazzi, no departamento de Cesar), também com palma de óleo. As duas últimas experiências relatadas no livro correspondem a empreendimentos realizados pelo próprio Carlos Murgas (MURGAS, 1999).

A visão e o manual de constituição de alianças produtivas estratégicas contidos no livro de autoria de Carlos Murgas e publicado pela *Dirección General de Desarrollo Regional* do Ministerio de Agricultura

garantias de comercialização e renda para os pequenos produtores, ou seja, a intermediação agroindustrial resultava principal na materialização de políticas de desenvolvimento rural.

Assim, o acesso às políticas de incentivo e promoção agrícola alcançaria todos os elos da cadeia produtiva, resolvendo barreiras de acesso ao desenvolvimento da economia camponesa mediante o capital social da agroindústria. Em troca os grandes empresários agroindustriais podiam exigir a especialização do uso do solo nos imóveis dos pequenos produtores (economia familiar e camponesa) mediante o cultivo de produtos específicos, e cuja produção seria adquirida pela grande empresa líder em prazos e preços predeterminados (agricultura por contrato):

Com o objetivo de reduzir a incerteza dos produtores em relação ao mercado, melhorar a sua capacidade de negociação e garantir preços, quantidades e qualidades para os agroindustriais e agentes das cadeias produtivas, o governo nacional orientará os maiores recursos apropriados nos instrumentos e incentivos do setor para privilegiar com seus benefícios às iniciativas de agricultura por contrato e alianças estratégicas em projetos produtivos competitivos (DNP, 1999, p. 344, tradução nossa).

O documento do PND de Pastrana Arango, além de apostar nesse modelo de alianças produtivas como mecanismo para superar a pobreza, também estabelecia apostas em “Programas de Desenvolvimento e Paz” em áreas de alta incidência do conflito armado, programas que tiveram o apoio financeiro da cooperação internacional, e que junto à constituição de *Zonas de Reserva Campesina* (ZRC), representavam parte da oferta estatal nas áreas mais afetadas pelo conflito armado interno que por sua vez correspondiam com áreas de colonização (DNP, 1999; GARCÍA; LLINÁS, 2012).

Nesse sentido o PND buscava uma sinergia entre o direcionamento focalizado do investimento público e o estímulo do investimento privado como mecanismo para superar o conflito armado. No caso do investimento público,

---

y *Desarrollo Rural* (MADR), se tornariam políticas públicas através da publicação do Decreto 321 de 2002, que entre as justificativas estabelece que “no desenvolvimento das políticas e objetivos acima referidos, o governo formulou o Projeto de Alianças Produtivas para a Paz, definidas como propostas de negócios para estruturar projetos produtivos participativos e sustentáveis, e uma política setorial destinada à construção de novas relações econômicas e sociais no campo, que contribuam para o desenvolvimento regional com base na convivência e na paz” (tradução nossa).

destacavam-se duas fontes principais: o *Fondo de Inversión para la Paz*<sup>84</sup> (FIP) e o Plano Colômbia (MADR, 2001; GARCÍA; LLINÁS, 2012).

O FIP foi criado por meio da Lei 487 de 1998 autorizava o endividamento do governo nacional através de títulos de solidariedade pela paz. Além disso, o fundo podia receber recursos de outras fontes, particularmente endividamento externo e recursos de cooperação internacional<sup>85</sup>. Ao FIP se somava o Plano Colômbia como estratégia social e de procura de soberania em áreas rurais afastadas.

O Plano Colômbia se descreve com uma linguagem semelhante ao fornecido pelo governo Betancur com o PNR, no entanto, sua implementação posterior seria diferente de suas intenções iniciais.

O PND da Pastrana descreve o Plano Colômbia em três fases: preparação, desenvolvimento e consolidação. Em cada uma dessas fases, a intenção era levar a oferta do Estado a áreas com cultivos de uso ilícito (coca, principalmente). Para esse fim, segundo DNP (1999), o plano da Colômbia incluiu disposições sobre:

- a) Promoção de projetos produtivos ambientalmente sustentáveis, com a participação das comunidades e do setor privado. Essa relação seria mediada por alianças produtivas estratégicas;
- b) Assistência humanitária com foco especial na população vulnerável caracterizada no universo das vítimas de violência, em específico crianças, mulheres e idosos;
- c) Atenção, quantificação, assistência e prevenção de deslocamentos forçados, devido às altas migrações rurais registradas por ocasião dos massacres, homicídios seletivos e sequestros que tiveram um aumento considerável na virada para o século XXI;

---

<sup>84</sup> De acordo com o artigo terceiro da Lei 508 de 1999 (Lei do Plano Nacional de Desenvolvimento, 1998-2002) o *Fondo de Inversión para la Paz* (FIP) representava aproximadamente 9% do total de recursos de investimento para o quadriênio.

<sup>85</sup> O documento intitulado "Colombia: Essays on Conflict, Peace, and Development" (2000) editado por Andrés Solimano e publicado sob o editorial do Banco Mundial, estabelece diretrizes sobre a negociação da paz na Colômbia com base nas experiências internacionais compiladas pelo Banco Mundial. O documento também descreve um diagnóstico dos custos fiscais do conflito armado colombiano (1,5% do PIB para o período 1991-1996) e uma análise das fontes e consequências da violência política na Colômbia.

- d) Programa de infraestrutura física e desenvolvimento de projetos de proteção florestal; e
- e) Desenvolvimento de instituições de base para mitigar os efeitos do atraso institucional em matéria de justiça e acumulação de capital social.

Esses objetivos do Plano Colômbia, consignados no PND “*Cambio para construir la paz*”, na realidade, permaneceram como retórica do planejamento econômico, uma vez que a ênfase do plano era a segurança interna e o fortalecimento das forças militares com a assessoria e apoio dos Estados Unidos, que diante do fracasso do processo de paz do *Caguán* e dos ataques ao *World Trade Center* (11 de setembro de 2001), mudaram a lógica e entendimento da violência na Colômbia, passando do conflito armado interno para o combate ao terrorismo:

[...] o processo de paz é a pedra angular do Plano formulado em 1999. Porém, diante a necessidade de conseguir o apoio dos Estados Unidos, o plano acaba sendo um programa de luta intensificada contra as drogas [...] uma vez esgotada a possibilidade de superar o conflito pela via da negociação, os meios para conseguir esse objetivo eram os mesmos: a modernização das forças armadas, a erradicação dos cultivos de uso ilícito, principal fonte de financiamento das guerrilhas e a ocupação dos territórios até então sob o controle dos grupos armados ilegais (ROJAS, 2007, p. 17, tradução nossa).

Com a entrada do século XXI, a Colômbia experimentou um aumento significativo da violência. No entanto, o problema não era apenas a magnitude, também a própria essência da guerra a qual mostrava uma séria degradação<sup>86</sup>. Essa degradação da violência ocasionou o aumento da desapropriação e abandono forçado da terra e a acentuação do drama humano do deslocamento forçado interno, aspectos que desvelariam a incapacidade do Estado para atender a população

---

<sup>86</sup> De acordo com o relatório “*¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*” realizado pelo *Grupo de Memoria Histórica* (GMH, 2013), a primeira década do século XXI foi marcada por uma “degradação da violência”. Essa degradação ocorreu devido a fatores como o aumento das ações violentas realizadas pelos diferentes atores da guerra (guerrilhas, paramilitares e forças armadas regulares), correspondendo a maioria das vítimas com civis inocentes. O uso de tortura, sequestros em massa, desaparecimento forçado, violações da integridade sexual e os chamados falsos positivos foram apenas alguns dos mecanismos macabros que eclodiram durante o período. A desapropriação e o abandono forçado da terra, juntamente com o drama do deslocamento interno forçado, que revelou a incapacidade do Estado de atender à população vítima de violência, forçou o Tribunal Constitucional a declarar o Estado de Coisas Inconstitucional em 2004 (Sentença T-025).

vítima da violência, situação que forçou ao Tribunal Constitucional a declarar um Estado de Coisas Inconstitucional<sup>87</sup> em 2004 (Sentença T-025 de 2004).

#### 4.4.4. PND “*Hacia un Estado Comunitario*” (2002-2006)

Ao ambiente de crise econômica somava-se o fracasso dos diálogos de paz do *Caguán* e a geração de um discurso global contra o terrorismo, que no caso particular da Colômbia tinha repercussão com a guerra contra as drogas. Nesse cenário a proposta<sup>88</sup> de Álvaro Uribe Vélez baseada no confronto aos grupos armados irregulares e na segurança nacional resultou vencedora nas eleições de 2002 (PIZARRO, 2003).

O PND do primeiro governo de Uribe Vélez nomeado “*Hacia un Estado Comunitario*” enfatizava no fortalecimento das forças armadas para confrontar a ação de grupos guerrilheiros como as FARC, que se haviam fortalecido durante a última década do século XX<sup>89</sup>. Essa proposta contou com o apoio dos Estados Unidos, particularmente com recursos financeiros e logísticos direcionados através do Plano Colômbia.

A maior ênfase na segurança e no controle territorial por meio do confronto armado exacerbou a violência e seus efeitos no campo de batalha: o espaço rural, causando um aprofundamento da crise humana e social típica da mistura de abandono estatal, atraso econômico e violência (PNUD, 2011; GMH, 2013).

---

<sup>87</sup> Para obter mais detalhes sobre os avanços da institucionalidade colombiana em relação às ordens emanadas da Sentença T-025 de 2004, recomenda-se o Auto 266 de 2017 que avalia os avanços e os reveses na superação do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) a partir do seguimento dos Autos 004 e 005 de 2009.

<sup>88</sup> No nível discursivo, a proposta de confronto aos grupos armados e a procura da soberania nacional foi denominada “segurança democrática”, conforme estabelecido na Lei 812 de 2003 (Plano Nacional de Desenvolvimento, 2002-2006), onde é descrita como uma estratégia que inclui o controle do território e a defesa da soberania nacional, o fortalecimento das forças armadas estatais, a desarticulação da produção de drogas ilícitas, o fortalecimento da justiça e a atenção às zonas deprimidas pelo conflito. Para esse fim, o PND previa a necessidade de ingentes recursos fiscais e o apoio ativo da comunidade internacional (DNP, 2003).

<sup>89</sup> Segundo o relatório da *Comisión Histórica del Conflicto Armado y sus Víctimas* (CHCV) (2015), as diferentes fontes de financiamento que dispuseram os distintos atores da guerra desde os anos oitenta (narcotráfico, sequestros, extorsões, royalties, e recursos públicos em transferências do governo central para os municípios, entre outras), aumentaram de forma considerável o número de combatentes: “Esses recursos geraram uma “estrutura de oportunidade” para o crescimento exponencial dos grupos guerrilheiros e paramilitares durante as décadas de 1980 e 1990. As FARC, por exemplo, passaram de 1.000 homens armados em 1982 para aproximadamente 18.000 com a dissolução da “zona de distensão” no *Caguán*. Os grupos paramilitares desmobilizaram aproximadamente 32.000 membros mediante a Lei de Justiça e Paz aprovada em 2005” (CHCV, 2015, p. 57, tradução nossa).

Agora, no que diz respeito às políticas de desenvolvimento rural, é necessário notar uma dificuldade que aparece na leitura de "*Hacia un Estado comunitario*" e que é reproduzida nos PDN subsequentes: a ampla divergência entre as diretrizes e disposições nas diferentes partes constituintes da lei, encontrando diferenças notáveis entre o texto da Lei (a descrição dos artigos) e as bases do PND<sup>90</sup>. Não obstante, mesmo com essa dificuldade foi possível distinguir os principais conteúdos e diretrizes do PND em suas partes.

Ao analisar o documento das bases do PND "*Hacia un estado comunitario*", seguindo o legado do seu antecessor, o potencial de desenvolvimento do setor agropecuário correspondia com o dinamismo da agricultura de exportação. No entanto, o setor agrícola não era estratégico nas políticas de crescimento econômico<sup>91</sup>, sendo de fato classificado em grande proporção na seção de política social.

Efetivamente, no documento das bases do PND, algumas das principais políticas para o setor agrícola foram incluídas no capítulo III (construção da equidade social) na seção denominada "*Manejo social del campo*"<sup>92</sup>. Nessa seção do PND, o governo expressava um diagnóstico repetido, mas ainda mais dramático quando comparado com períodos anteriores:

No campo colombiano habitam atualmente 12.2 milhões de cidadãos, e a maioria deles enfrenta precárias condições de vida. Do total da população rural, 82.6% se classificam embaixo da linha de pobreza e 43.4% vive em condições de extrema pobreza. Esta situação contrasta com a observada em áreas urbanas, onde os níveis correspondem em 51% e 15.8%, respectivamente [...] Em 2002, o desemprego rural situou-se em 11.5%, magnitude quase três vezes maior da registrada em 1991. Sem dúvida, a diminuição da atividade econômica, refletida na perda de área plantada estimada em

---

<sup>90</sup> A partir do PND "*Hacia un Estado comunitario*" e nas sucessivas leis orgânicas do PND, trata-se uma separação estrita entre o documento narrativo do PND (as bases) e os artigos da própria Lei. As bases, de acordo com as disposições contidas nos artigos são consideradas parte integrante da Lei, no entanto, os argumentos ou diretrizes contidos neste documento, além de constituir um volume considerável, não são necessariamente integrados nas disposições dos artigos ou na distribuição global dos recursos do plano plurianual de investimentos.

<sup>91</sup> Na análise do plano plurianual de investimentos do PND, apenas 0,8% do total dos recursos foram alocados ao setor agrícola no período de 2003-2006.

<sup>92</sup> Em termos da abordagem teórica do desenvolvimento rural, o documento das bases do PND mostra uma coincidência com a proposta territorial da "Nova Ruralidade", fundamentalmente em razão dos seguintes conteúdos identificados: 1) Saliencia a crescente importância das atividades não agropecuárias na "economia rural" (turismo, comércio, etc.); 2) Atribui especial importância às relações campo-cidade, particularmente em termos de fluxos de trabalho; e 3) Incentiva a participação ativa das comunidades no desenvolvimento de capital social.

800.000 hectares na última década, reduziu as oportunidades de emprego e provocou a migração de mão-de-obra não qualificada para zonas de cultivos ilícitos, centros urbanos e inclusive para os contingentes de grupos armados ilegais. A situação tem-se visto agravada pela violência e a insegurança, fatores que provocam o deslocamento forçado, a deterioração das condições para a geração de emprego produtivo e o desestímulo ao investimento (DNP, 2003, p. 220-221, tradução nossa).

O documento das bases do PND também julga as políticas anteriores mostrando-as ineficazes na tentativa de vincular o setor privado em programas de financiamento para o desenvolvimento de projetos que envolvessem a população vulnerável.

Não obstante, o documento do PND mantém a ênfase na competitividade do setor agropecuário e, portanto continuou discriminando a política de desenvolvimento entre as formas de produção, deixando o destino da economia camponesa e familiar em mãos das alianças com grandes produtores rurais especializados em cadeias produtivas para fins de exportação. Além disso, para a população localizada em áreas de conflito, as políticas de desenvolvimento rural se misturavam com políticas de transferência focalizada de renda.

Já na parte que corresponde com as normas do PND, nos artigos da Lei 812 de 2003 (PND 2002-2006) foi incluída uma seção exclusiva para o setor agrícola, na qual se discriminaram várias diretrizes para o desenvolvimento rural, incluindo entre outras, modificações nas estruturas institucionais responsáveis pelo seguro rural; aumento dos recursos alocados ao ICR (art. 30); descontos fiscais diretos para reflorestamento (art. 31) e alterações na política de acesso à propriedade da terra<sup>93</sup>; eliminação da exclusividade de terras públicas para fins de reforma agrária, transformando-a em um mecanismo de acesso à propriedade da terra para a economia empresarial (artigos 24, 25 e 26); e supressão do requisito da UAF<sup>94</sup> em projetos agroindustriais. Em outras palavras, os artigos enfatizaram a subordinação da oferta do Estado à demanda de estímulos do setor empresarial.

---

<sup>93</sup> Mediante decreto 1292 de 21 de maio de 2003, o INCORA foi liquidado, assumindo suas funções o *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural* (INCODER) criado pelo decreto 1300 de 21 de maio de 2003.

<sup>94</sup> A *Unidad Agrícola Familiar* (UAF) é um conceito definido inicialmente na Lei 135 de 1961, e corresponde com uma unidade básica de produção que contempla fatores tecnológicos, ecológicos e de localização que garantam a subsistência e capitalização de uma família camponesa. O conceito tem sido reformado nas diversas leis agrárias, sendo usada principalmente como parâmetro para definir a área mínima necessária em processos de titulação de terras devolutas (*baldíos*). A definição atual corresponde com o estabelecido no artigo 38 da Lei 160 de 1994.

#### 4.4.5. PND “*Estado comunitario: desarrollo para todos*” (2006-2010)

No segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez (2006-2010), a política para o setor agropecuário mudou pouco em comparação com o período anterior. No entanto, a leitura do PND torna mais clara uma mudança na narrativa sobre um fator estrutural que, sob outros paradigmas, pretendia-se resolver, mas que durante o DRC seria naturalizado: a discriminação da política de desenvolvimento rural a partir do dualismo produtivo atravessado pela desigualdade.

A primeira face do dualismo seria a correspondente à economia camponesa que, presa nas "armadilhas da pobreza", na realidade poderia ser chamada de "excluída" do desenvolvimento econômico. Essa face estaria constituída por um conjunto de formas produtivas e/ou classes sociais não incorporadas nas estratégias elaboradas para alcançar os objetivos mais importantes da política econômica, como a internacionalização da economia e o crescimento econômico. No PND “*Estado comunitario: desarrollo para todos*”, as políticas para o apoio a essa parte da produção se descreve na seção da política social, sendo consideradas medidas de tipo assistencial.

Nos dois planos de desenvolvimento das administrações de Uribe Vélez, essas políticas são entendidas como parte da política de gestão social. No primeiro PND (Lei 812 de 2003) foi denominado “*Manejo social del campo*”, já no segundo PND (Lei 1151 de 2007) foi denominado “*Equidad en el campo*”.

A seção de “*Equidad en el campo*” do PND “*Estado comunitario: desarrollo para todos*” inclui, entre outras disposições, o denominado ordenamento social da propriedade<sup>95</sup> para promover o acesso à propriedade da terra, também se descrevem projetos para gerar renda para pequenos agricultores, programas de promoção social para a população rural mais pobre (saúde, educação e saneamento básico), e a expansão de projetos específicos na fronteira agrária com o objetivo de neutralizar a expansão dos cultivos de uso ilícito, em particular refere-se ao *Plan Contra los Cultivos Ilícitos* (PCI) e ao programa de *Familias Guardabosques* (DNP, 2007).

---

<sup>95</sup> O ordenamento social da propriedade se apresenta como categoria fundamental na narrativa do DRC, tratando da delimitação de espaços e usos com base no potencial competitivo de sujeitos e territórios. Uma análise detalhada da essência das propostas derivadas desse conceito pode ser encontrada em UPRA (2014).

Em matéria de ordenamento social da propriedade, o PND reiterava na titulação de terras públicas (*baldíos*) para comunidades étnicas e camponesas, e na compra de propriedades por valor cadastral para redistribuí-las em população camponesa. Em relação à geração de renda da população rural, o PND incentivava o desenvolvimento das microfinanças e a promoção da agroindústria e do turismo. Em todos os casos é dada especial ênfase aos benefícios das alianças produtivas estratégicas.

Com relação às disposições alternativas de desenvolvimento para atender regiões com cultivos de uso ilícito, além de fortalecer o PCI, são relacionadas algumas medidas para promover o cultivo de 88.000 hectares de culturas lícitas na fronteira agrícola durante a vigência do PND e apoiar projetos produtivos sustentáveis para 50.000 famílias *guardabosques* (DNP, 2007).

Essas políticas foram criticadas por diversos analistas, entre outras razões, por não representar alternativas reais de autonomia financeira para as comunidades camponesas, e ao contrário constituir políticas de gestão da pobreza que não permitiram superar as condições adversas que levaram essas famílias a se envolverem na cadeia do narcotráfico mediante o cultivo de plantas como a coca (UNODC, 2007; SANTOS, 2006; VÉLEZ, 2016).

A outra face do dualismo corresponderia propriamente com as políticas de desenvolvimento rural, onde seriam consideradas políticas para o crescimento e rentabilidade dos sectores agropecuário e florestal. Dessa forma a “sacola de incentivos” teria como beneficiário preferencial a “agricultura moderna”.

O PND incluía um diagnóstico do setor agropecuário e projeções do dinamismo produtivo esperado com as medidas de planejamento econômico consideradas para o quadriênio. Essa parte do PND está desconectada da outra face da política (*“Equidad en el campo”*), correspondendo a uma seção do quarto capítulo do PND denominada *“Crecimiento alto y sostenible: condición para el desarrollo con igualdad”*.

Na parte do diagnóstico do setor agropecuário, destacam-se a recuperação da área plantada, as exportações e o emprego nos quatro anos imediatamente anteriores. Da mesma forma, ressaltam-se o avanço da agroindústria e sua dinâmica de exportação, estabelecendo como culturas de interesse especial as de produção tardia (cultivos permanentes) (DNP, 2007; MADR, 2010).

Assim, a agroindústria e não o próprio setor agropecuário consolidado era louvada no PND por sua significativa contribuição ao PIB e ao dinamismo das exportações: do valor total das exportações agrícolas em 2005, em média, 25% eram agroindustriais. O PND destacava que o setor seria responsável da redução dos indicadores de pobreza rural, que de acordo com o documento das bases do PND passou de 75,4% em 1998 para 68,2% em 2005 (DNP, 2007).

Agora, essa avaliação do setor e o destaque para os benefícios sociais permitem compreender a essência do dualismo naturalizado: a recuperação da área plantada continuou com a especialização em cultivos de ciclo permanente (agricultura comercial), e em contraste uma expansão menor das culturas de ciclo transitório<sup>96</sup>; sendo que as políticas de desenvolvimento produtivo se concentravam na proteção do setor exportador (especializado em culturas perenes) e de algumas linhas da produção agrícola com mercados garantidos no nível doméstico:

Os últimos quatro anos têm deixado resultados positivos para o setor agropecuário lícito. Entre 2002 e 2006 foram plantados 382.533 hectares. Os cultivos permanentes aumentaram em 214.618 hectares, os de ciclo curto aumentaram em 91.710 hectares e o reflorestamento cresceu em 76.205 hectares [...] Da mesma forma, os incentivos e compensações para linhas específicas da produção incrementaram-se substancialmente entre 2002 e 2006, até atingir 1,1 bilhões de pesos. Nestas linhas convém destacar os recursos destinados ao fomento do uso de coberturas em taxa de câmbio e preços (DNP, 2007, p. 326, tradução nossa).

Assim, o PND para a face “moderna” da produção agropecuária propôs uma maior inserção nos mercados internacionais e uma expansão do mercado

---

<sup>96</sup> Em algumas pesquisas se refuta a associação do tipo de cultivo com conflitos distributivos entre as formas de produção, ou seja, os efeitos das mudanças na predominância dos cultivos transitórios em economias familiares e a preferência da agricultura empresarial por cultivos permanentes. Por exemplo, segundo CNMH (2016), nesse dualismo se “idealizam” as culturas transitórias com a economia camponesa ao tempo que se “satanizam” as culturas permanentes, sendo que existem áreas dedicadas a esses cultivos com independência das formas de produção. E efetivamente, a presença de uma ou outra classificação de cultivos é independente da forma de produção, assim, existem cultivos permanentes em economias camponesas (por exemplo, café, cana-de-açúcar para rapadura e mandioca), e também existem grandes empreendimentos agrícolas com culturas transitórias (soja, por exemplo). Não obstante, no caso colombiano, particularmente nas últimas três décadas o ritmo de crescimento da classificação em cultivos permanentes tem sido puxado por culturas como a palma de óleo e a cana-de-açúcar (diferente daquela dedicada a produção de rapadura), onde a economia camponesa não é representativa, pelo menos não em sentido de desenvolvimento autônomo (maiores detalhes na seção 6.6.1). O contrário não pode ser dito no caso da agricultura empresarial, a qual tem sabido realizar investimentos em grandes plantações com culturas transitórias como milho e soja. Por essa razão a proposta de análise do CNMH (2016) de caracterizar os cultivos segundo a predominância de determinada forma de produção resulta em que grande parte da agricultura empresarial em tempo recente concentra grande parte dos empreendimentos em cultivos transitórios.

interno<sup>97</sup>, o que significaria (em teoria) aumentar a competitividade da produção nacional. Essa visão teve como pano de fundo um novo ciclo do processo de internacionalização da economia, que estava regido pelas políticas de livre comércio, motivo pelo qual foram promovidos acordos comerciais bilaterais, em particular o Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos.

Para tornar a agricultura comercial mais competitiva e ajustar-se aos requisitos do livre comércio, o PND, além de reiterar as estratégias já contidas nos três PND anteriores, incluiu duas disposições que repercutiriam posteriormente: 1) Garantir a segurança jurídica dos investimentos; e 2) Proteger a produção nacional através do programa de incentivos contido na Lei 1133 de 2007, denominado “*Agro, Ingreso Seguro (AIS)*”.

Sobre a questão da segurança jurídica dos investimentos, o documento do PND se refere especialmente ao fracasso da Lei Florestal<sup>98</sup> (Lei 1021 de 2006) e à ratificação de convenções internacionais sobre recursos genéticos e filogenéticos, sendo este último parte da lista de verificação para legitimar a exportação de bens e serviços sob os desenhos da Organização Mundial do Comércio (OMC), tarefa que governos posteriores continuariam.

No entanto, a segurança jurídica também se referia a investimentos em terras, particularmente aqueles investimentos que pretendiam incluir terras devolutas (*baldíos*), buscando que seus beneficiários não fossem camponeses pobres, conforme determinado pela tradição jurídica, mas aproveitados por pessoas jurídicas nacionais ou estrangeiras. Essas disposições e outras relacionadas à flexibilidade das condições para a titulação de terras devolutas e dos usos nestas áreas seriam adotadas na Lei 1152 de 2007, também denominada “Estatuto de Desenvolvimento Rural”, Lei que foi declarada inexecutável pelo Tribunal Constitucional em 2009<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Nesta expansão do mercado interno, as agroindústrias que processam cana-de-açúcar e palma africana teriam participação especial, devido à proposta de expansão da política de mistura de combustíveis fosseis com orgânica (oxigenação por etanol) estabelecida mediante a Lei 693 de 2001.

<sup>98</sup> O argumento principal sustentado pelo máximo órgão constitucional foi a omissão do direito fundamental das comunidades étnicas à consulta prévia no tramite da Lei, garantia de ordem constitucional emanada da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Para maiores detalhes consultar a Sentença C-030 de 2008 da Corte Constitucional da Colômbia. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>. Acesso em: 3 de julho de 2019.

<sup>99</sup> O argumento principal sustentado pelo tribunal supremo constitucional da Colômbia foi o mesmo expressado na sentença sobre a Lei florestal. Para mais detalhes consultar a Sentença C-175 de

Em relação ao programa de incentivos AIS<sup>100</sup> (Lei 1133 de 2007), de acordo com o objetivo da Lei, visava-se proteger a renda dos produtores afetados pelos potenciais impactos dos acordos comerciais que Colômbia pretendia subscrever com vários países, particularmente o TLC com Estados Unidos.

A despeito do louvável espírito da Lei de proteger a produção doméstica no contexto de exposição ao livre comércio, logo após a criação do programa foram feitas denúncias de corrupção. Além disso, já nos primeiros anos do programa AIS era evidente a concentração de recursos em megaprojetos agroindustriais e em produtos específicos (palma de óleo e pecuária, principalmente), mesmo que a Lei reiterasse a necessidade de proteger prioritariamente os segmentos produtivos mais vulneráveis (BENEDETTI, 2013; BERRY, 2017).

Na classificação dos beneficiários, de acordo com dados do MADR, pode-se estabelecer a tendência de favorecimento do programa em projetos de grande escala. De acordo com a classificação de produtores do próprio MADR, no caso das linhas especiais de crédito (um dos componentes do AIS), em média no período de 2007 a 2010, os grandes e médios produtores concentraram 69,1% do valor total dos subsídios, representando apenas 10,7% do total dos produtores; enquanto os pequenos produtores, sendo a maioria dos produtores (89,2%), concentravam apenas 30,9% do valor dos subsídios (Tabela 7).

**Tabela 7** - Distribuição percentual da Línea Especial de Crédito (LEC) por tipo de beneficiário, 2007-2010 (a junho de 2010)

<b>Tipo de Produtor (*)</b>	<b>% dos produtores</b>	<b>% do valor total dos projetos</b>	<b>% do valor total dos créditos</b>	<b>% do valor total dos subsídios</b>
Grande	0,1%	22,0%	16,2%	22,0%
Médio (**)	10,6%	46,7%	45,3%	47,1%
Pequeno	89,2%	31,3%	38,5%	30,9%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

(\*) Pequenos produtores (ativos por valor máximo de COP\$55,9 milhões); Médios produtores (ativos entre COP\$55,9 milhões e COP\$257,5 milhões); Grandes produtores (ativos entre COP\$257,5 milhões e \$5.150 milhões). Valores em pesos correntes de 2010.

(\*\*) Inclui a categoria de “produtor médio especial”

**Fonte:** MADR (2010). Cálculos e elaboração própria.

2009 da Constitucional da Colômbia. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>. Acesso em: 23 de julho de 2019.

<sup>100</sup> O programa foi reestruturado em 2011, sendo renomeado como *Desarrollo Rural con Equidad* (DRE).

Neste balanço do programa AIS coincide Berry (2017), quem descreve a concentração dos benefícios do programa em determinados produtos:

[...] o AIS foi desenhado como um programa de subsídios ativados pelo lado da demanda, mesmo que a literatura internacional enfatiza que tais programas tendem a gerar graves distorções [...] Isso foi rapidamente revelado no caso do AIS e do Incentivo à Capitalização Rural (ICR); ambos apresentavam uma alta concentração dos recursos e poucos cultivos e produtores, com previsão de benefícios sociais muito limitada [...] Entre 2007 e 2009 os três principais instrumentos do AIS foram a palma de óleo (20.3%), a pecuária (15.9%), o café (15%), os frutos de amadurecimento lento (11.3%) e outros deste tipo (7.8%), somando um total de aproximadamente 70% dos recursos (BERRY, 2017, p. 167, tradução nossa).

#### 4.4.6. PND “*Prosperidad para todos*” (2010-2014)

O primeiro governo de Juan Manuel Santos (2010-2014) estabeleceu como roteiro para seu governo o PND denominado “*Prosperidad para todos*” (Lei 1450 de 2011). Nesse documento, o setor agrícola aparece novamente entre as disposições de política setorial, sendo caracterizado como uma das “locomotivas” do crescimento econômico junto com o setor de mineração e energia, inovação, infraestrutura de transporte e construção civil.

O documento das bases do PND incluiu um diagnóstico detalhado das condições históricas do campo, destacando em grande parte os fatores histórico-estruturais que caracterizam a estrutura agrária bimodal:

As zonas rurais tradicionalmente têm sido o cenário dos principais problemas sociais e da violência no país [...] Efetivamente, a pobreza rural medida por renda monetária passou de 69,2% a 64,3% entre 2002 e 2009, entanto que a brecha rural-urbana aumentou de 1,43 para 1,62 em igual período. Uma característica predominante do campo colombiano, que tem contribuído para esta situação é a elevada concentração da propriedade da terra e, em consequência, a predominância de minifúndios com escalas de produção ineficientes junto à existência de grandes latifúndios com terras subutilizadas ou inexploradas. Adicionalmente, por causa dos fenômenos de deslocamento forçado – 708.910 famílias entre 2007 e 2010-, a desapropriação de terras e a presença de cultivos ilícitos, tem-se agravado a situação social do campo (DNP, 2011, p. 182, tradução nossa).

O diagnóstico também indica a baixa produtividade do setor agropecuário e as conseqüentes limitações em termos de competitividade, situação agravada por fatores demográficos e sociais no campo, em particular o envelhecimento progressivo da população rural e a persistência da pobreza e da desigualdade.

O PND também destaca as limitações em termos de disponibilidade de infraestrutura e canais de comercialização, bem como a diversificação limitada de mercados e produtos. Igualmente é reconhecida no documento a alta vulnerabilidade da agricultura diante fenômenos como as mudanças climáticas e a volatilidade dos preços internacionais, o que demonstraria falhas e limitações na política de seguro agropecuário.

Outro aspecto apontado no diagnóstico é a alta concentração do gasto público e das próprias políticas de desenvolvimento rural em alguns produtos e regiões<sup>101</sup>, aspecto que, devido a sua reiteração nesta tese, parece descrever um fato estilizado contemporâneo do desenvolvimento rural sob a força dos diferentes paradigmas, mas que parece ser naturalizado no caso do DRC<sup>102</sup>.

No entanto, apesar de um diagnóstico estrutural<sup>103</sup>, o primeiro PND de Juan Manuel Santos continuou usando a narrativa do DRC e reproduzindo os fatores que determinam a estrutura agrária regressiva, em particular resulta pertinente destacar as diretrizes relacionadas com a política fundiária e as políticas de incentivo ao desenvolvimento rural.

O discurso do PND replica a estratégia geral dos planos de desenvolvimento emitidos em vigência do DRC, segundo os quais a superação do dualismo rural (economias "atrasadas" e "modernas") seria resolvida por meio de ações de mercado com o apoio subsidiário do Estado. Nessa resolução seriam

---

<sup>101</sup> De acordo com o documento das bases do PND "*Prosperidad para todos*", em 2009 do orçamento total alocado no setor agrícola 78,5% estavam concentrados na região andina e no litoral norte (região caribe) (DNP, 2011).

<sup>102</sup> Essa característica parece ser apoiada na análise apresentada no Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano para Colômbia (2011): "A política agrícola do MADR nas últimas décadas privilegiou, como já mencionado, a produção e a competitividade em detrimento do desenvolvimento rural e do gasto social voltado para os habitantes rurais mais vulneráveis. As informações analisadas nesta seção não deixam dúvidas a esse respeito e devem ser consideradas no contexto de uma fase de desregulamentação estatal, acompanhada por uma maior incidência das agremiações nas decisões de política pública. O corporativismo (poder exercido por grupos e agremiações sobre o Estado), formado na década dos anos 1940 e enfraquecido diante das tentativas reformistas da década de 1960 e da aplicação de programas como o DRI e o PNR, que procuravam mudar as políticas públicas para atender a setores em conflito e marginalizados, mostrou novamente toda a sua força a partir dos anos noventa, quando foi feita a abertura econômica" (PNUD, 2011, p. 321, tradução nossa).

<sup>103</sup> O documento das bases do PND reitera disposições que parecem orientar políticas públicas para solucionar problemas do setor excluído do desenvolvimento econômico e social (economia camponesa), no entanto, ao verificar com os artigos da Lei tais medidas não são encontradas. Dessa forma, a característica errática e contraditória de uma Lei composta de partes, também parece ter sido reproduzida no PND "*Prosperidad para todos*".

impulsadas preferentemente as atividades econômicas com capacidade de exportação, permanecendo como secundárias (ou mesmo fora das políticas setoriais) as demandas da produção camponesa e familiar, formas produtivas relegadas à condição de população vulnerável e sujeitas em consequência às disposições da política social focalizada.

O compromisso ulterior com a competitividade como eixo da ação estatal resultava coerente no nível macroeconômico, uma vez que as políticas de livre comércio estabelecidas em governos anteriores continuariam com maior rigor nas duas administrações de Juan Manuel Santos, sendo subscritos vários TLC, sobressaindo em importância os acordos comerciais bilaterais<sup>104</sup> com a União Europeia e os Estados Unidos<sup>105</sup>.

A competitividade é o determinante fundamental do modelo de crescimento e desenvolvimento do setor, na medida em que é condição de viabilidade dos produtos no mercado. Os níveis de competitividade dependem em última instância de uma produção com qualidade de custos que garantissem a rentabilidade das atividades econômicas, razão pela qual a melhora na produtividade e a redução dos custos de produção e comercialização constituem o eixo da política agropecuária (DNP, 2011, p. 182, tradução nossa).

Durante a primeira administração de Juan Manuel Santos, também foi promovida e aprovada a Lei de vítimas e de restituição de terras (Lei 1448 de 2011), que, seguindo a doutrina da justiça de transição e com validade de 10 anos, esperava atender e superar os fenômenos de deslocamento forçado e desapropriação de terras e territórios acontecidos durante grande parte do período que corresponde ao conflito armado.

Nessa mesma linha de atuação política, durante a primeira administração de Juan Manuel Santos, se deu abertura aos diálogos de paz entre o Estado

---

<sup>104</sup> De acordo com informações do *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*, com dados a 2016, a Colômbia contava com dez tratados de livre comércio em pleno vigor: Aliança do Pacífico, Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), Canadá, Chile, Coreia do Sul, União Europeia, Costa Rica, México, Estados Unidos, Triângulo do Norte (El Salvador, Guatemala e Honduras); e em processo de subscrição apareciam os acordos com Israel e Panamá.

<sup>105</sup> Para garantir a entrada em vigor do TLC com os Estados Unidos, o governo colombiano teve que aderir a vários acordos internacionais e estabelecer uma estrutura institucional para proteger os direitos humanos e sindicais, prerrogativas que têm sido repetidamente violadas na Colômbia. De acordo com um estudo realizado pela Escuela Nacional Sindical (2015) no seguimento dos acordos do *Plan de Acción Laboral* (mecanismo acordado entre os Estados Unidos e a Colômbia em 2011), durante o período de 1998-2015 foram assassinados na Colômbia 1.375 trabalhadores sindicalizados. Da mesma forma, o relatório indica que apenas de 2011 a 2015 (já durante a vigência do *Plan de Acción Laboral*) houve 105 assassinatos, 1.337 ameaças e 110 deslocamentos forçados que envolveram a trabalhadores sindicalizados.

colombiano e a guerrilha das FARC em Havana (Cuba). Esse processo de paz que se estenderia de 2012 até 2016, teria efeitos sobre a concepção do conflito armado e do conflito agrário, levando a propostas que, embora focadas em áreas específicas, reviveram alguns debates próprios de outros paradigmas do desenvolvimento rural como a reforma agrária e os programas de desenvolvimento rural.

Dois itens da agenda de paz<sup>106</sup> envolveram de forma direta a dinâmica produtiva e social do setor rural: o primeiro item que tratava da reforma rural integral<sup>107</sup> e o quarto item sobre a solução do problema das drogas ilícitas. No caso da reforma rural integral, as partes acordaram, entre outras, a constituição de um “banco de terras” para garantir o acesso à propriedade da terra, tanto de excombatentes como de comunidades camponesas afetadas pelo conflito, e a formulação e materialização de Programas de Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial (PDET).

Não obstante, os acordos em matéria agrária assinados pelas partes nos diálogos de paz não se corresponderiam com políticas de terras e de desenvolvimento rural contidas no PND “*Prosperidad para todos*”, e de fato, sobressairiam sérias divergências.

Por exemplo, em relação à titulação de terras devolutas (uma das fontes do banco de terras disposto no acordo de reforma rural integral), o PND incluiu três disposições (60, 61 e 63) que reformavam a *Unidad Agrícola Familiar* (UAF) e estabelecia concessões de longo prazo sobre grandes extensões de terras devolutas (ou com histórico recente) a empresários nacionais e estrangeiros<sup>108</sup> que apresentaram Projetos Especializados no Setor Agrícola e Florestal (PEDAF).

---

<sup>106</sup> A agenda dos diálogos de paz foi restrita ao denominado “*Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*”, assinado pelas duas partes em 26 de agosto de 2012 na cidade de Havana (Cuba).

<sup>107</sup> Como parte das disposições do acordo de paz sobre reforma agrária integral, foram criadas instituições especializadas na política de terras, para o desenvolvimento rural e para a solução de processos agrários. Cada uma dessas instituições garantiria a correta implementação das disposições do acordo. Ao respeito convém destacar a *Agencia Nacional de Tierras* (ANT) que substituiria o INCODER (suprimido pelo decreto 2365 de 2015), a *Agencia de Desarrollo Rural* (ADR), a *Agencia de Renovación del Territorio* (ART) e o *Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural* criados mediante decretos legitimados no artigo 107 da Lei 1753 de 2015 (PND 2014-2018).

<sup>108</sup> As políticas de estímulo ao investimento nacional e estrangeiro em terras com antecedentes ou histórico em terras devolutas tiveram como pano de fundo o fenômeno denominado *landgrab*, um fenômeno global que, entre outras, envolve a empresas agrícolas especializadas, fundos de pensão e

Essas disposições, sem embargo, resultavam contraditórias ao estabelecido no sistema jurídico em relação ao uso preferente das terras devolutas, e por tal motivo foram declaradas normas inexecutáveis pelo supremo tribunal constitucional, em grande medida porque a Constituição e a jurisprudência estabelecem que as terras estatais devem servir para garantir o acesso à propriedade dos camponeses pobres<sup>109</sup>.

Em termos de recursos, de acordo com o plano plurianual de investimentos do PND "*Prosperidad para todos*", a chamada "locomotiva agropecuária" possuía 5% do total de recursos alocados na seção de crescimento econômico, possuindo uma estrutura de financiamento para o quadriênio em 40% com investimentos públicos e o restante 60% em investimentos do setor privado.

Em contraste, o setor considerado líder na geração de crescimento era o setor de energia e mineração (também com incidência direta no setor rural), mesmo que o próprio documento das bases do PND mostrava objeções e perigos devido à natureza cíclica e transitória do *boom* de preços das *commodities*<sup>110</sup>.

#### 4.4.7. PND "*Todos por un nuevo país*" (2014-2018)

O PND "*Todos por un nuevo país*" (Lei 1753 de 2015) constituiu o documento de planejamento econômico do segundo governo de Juan Manuel Santos. A Lei foi aprovada no ano anterior à assinatura final dos acordos de paz com a guerrilha das FARC e, portanto, acordos como a reforma rural integral<sup>111</sup> e a

---

bancos comerciais se lançaram em uma corrida para comprar terras em países da África Subsaariana, Europa Oriental e América Latina (AREZKI et al., 2011; DEININGER; BYERLEE, 2011; REYDON; FERNANDES, 2017; PLOEG, BORRAS; FRANCO, 2015).

No caso colombiano, o *landgrab* impactou especialmente na região das planícies orientais (*Ilanos*), sendo desenhados diferentes mecanismos por empresários nacionais e estrangeiros (com a assessoria especializada de advogados da Colômbia) para acumular terrenos em áreas superiores à UAF, violando assim disposições contidas na Lei 160 de 1994 (OXFAM, 2013; CGR, 2013; ARIAS, 2017).

<sup>109</sup> Para mais detalhes consultar a Sentença C-644 de 2012 da Corte Constitucional da Colômbia. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.htm>. Acesso em: 5 de setembro de 2019.

<sup>110</sup> O preço histórico máximo de um barril de petróleo WTI (até setembro de 2019) foi em 2008 (US\$ 100) e do Brent em 2012 (US\$ 112). Durante a vigência do PND 2010-2014, o preço médio do barril de petróleo WTI foi de US\$92, com impactos na valorização imediata do peso colombiano, situação que teria efeitos subsequentes, principalmente em setores não exportadores. Cano (2013) apresenta uma análise das consequências do fenômeno da doença holandesa na Colômbia nesse período.

<sup>111</sup> O acordo de reforma rural integral em grande medida adota a proposta teórica do Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial (DRET), uma proposta que nesta pesquisa é classificada no paradigma denominado Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC). Não obstante,

substituição de cultivos de uso ilícito não foram incluídos no planejamento econômico do quadriênio. De fato, o desenvolvimento legal dos acordos de paz, após o resultado controverso do plebiscito<sup>112</sup> de 2 de outubro de 2016 e os ajustes subsequentes, foi resolvido por meio de decretos e normas emanadas do procedimento legislativo especial para a paz<sup>113</sup>.

O diagnóstico do PND incluído na seção “transformação do campo” (volume I das bases do PND) em comparação com o PND anterior, acrescentava apenas dados atualizados da Missão para a Transformação do Campo (2014), os quais evidenciaram, entre outros, o aumento das disparidades<sup>114</sup> socioeconômicas entre as áreas rurais e urbanas e a alta precariedade das condições de vida e de trabalho da maioria da população rural.

O balanço socioeconômico do PND também enfatizava na informalidade dos direitos de propriedade e na concentração da propriedade da terra, mostrando que seis de cada dez estabelecimentos rurais na Colômbia careciam de títulos de propriedade bem definidos. Além disso, são apontados conflitos sobre o uso da terra

---

apesar desta aparente coerência narrativa entre os discursos recentes dos PND e o acordo de paz para o setor rural, os resultados da implementação do acordo de reforma rural integral mostram um avanço irrisório, sobressaindo apenas alguns progressos em matéria legal e institucional (CINEP/PPP/CERAC, 2020) (NARANJO et al., 2020).

<sup>112</sup> O governo Juan Manuel Santos decidiu revalidar os acordos de paz alcançados com a guerrilha das FARC mediante um plebiscito, sendo convocados os cidadãos habilitados para votar se apoiavam o não o “*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*”. De acordo com os resultados publicados pela *Registraduría Nacional del Estado Civil* (RNEC), 62,5% dos cidadãos habilitados para votar se abstiveram de participar desta eleição. A campanha do “Não” venceu a corrida eleitoral com 50,23% dos votos (6.424.385 votos), enquanto a campanha do “Sim” alcançou 49,76% (6.363.989), ou seja, um diferencial de 53.894 votos, número que de fato foi superado pelo número de votos não marcados (86.243) e os votos nulos (170.946). Com esse resultado adverso para o governo de Juan Manuel Santos, foi convocada uma “mesa de diálogo” entre o governo nacional e os representantes da campanha do “Não”, em particular os membros do partido da oposição (*Centro Democrático*) liderados pelo ex-presidente e então senador Álvaro Uribe Vélez. Os resultados destas conversações permitiram a realização de ajustes aos acordos de paz e um novo acordo seria finalmente assinado entre as partes, e posteriormente revalidado pelo Congresso da República em 1º de dezembro de 2016.

<sup>113</sup> O Ato Legislativo 01 de 2016 criou o Procedimento Legislativo Especial para a Paz (também denominado *fast track*), uma reforma constitucional transitória que serviu para acelerar o processo de materialização formal (legal) dos acordos de paz.

<sup>114</sup> Os resultados do plebiscito mostraram um país dividido espacialmente em relação com o direito fundamental à paz, isso em razão a que a campanha do “Não” conseguiu a maior parte dos votos em municípios localizados no centro-orientado do país (542 municípios, com votação média de 62%), entanto que as áreas rurais mais afastadas (a periferia), que por sua vez também são as mais afetadas pela violência, majoritariamente votaram pelo “Sim” (579 municípios, com votação média de 66%).

e a subutilização da área com potencial agrícola, correspondendo uma grande proporção com pastagens para pecuária extensiva (DNP, 2015).

Destaca-se também como novo aspecto do diagnóstico a ampla referência ao déficit na infraestrutura de transporte e a carências na adequação e drenagem de terras. De acordo com o documento das bases do PND, 65% das estradas terciárias do país em 2014 estavam em condições precárias ou regulares, enquanto apenas 7% das terras com potencial agrícola possuíam acesso a infraestrutura de irrigação e drenagem (DNP, 2015).

**Quadro 9 - Entidades vinculadas ao MADR (até dezembro de 2015).**

Entidades Públicas	Empresas Sociais e Comerciais do Estado	Sociedades de Economia Mista
<p>1) Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)            2) Agencia Nacional de Tierras (ANT)            3) Agencia de Desarrollo Rural (ADR)            4) Agencia de Renovación del Territorio            5) Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD)            6) Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)            7) Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA)</p> <p>Através do decreto 1985 de 2011 foram criados vários organismos consultivos e de assessoria sem cadastro oficial (<i>personería jurídica</i>):</p> <p>1) Comisión Nacional de Crédito Agropecuario            2) El Consejo Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino            3) El Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura            4) El Comité Asesor de Política Forestal            5) Consejo Nacional de Adecuación de Tierras.</p>	<p>1) Banco Agrario de Colombia S. A (BANAGRARIO).            2) Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO)            3) Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S. A. (VECOL S. A.)            4) Fondos Ganaderos            5) Corporaciones de Abastos.            6) Caja de Compensación Familiar Campesina (COMCAJA en liquidación)</p>	<p>1) La Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA)            2) La Corporación Colombia Internacional (CCI).</p>

**Fonte:** MADR (2013, 2015). Elaboração própria.

O PND destaca a importância do setor agropecuário na segunda década do século XXI, e ainda que representasse uma baixa participação no PIB (6,1% em 2014), sua relevância era reconhecida em assuntos como a criação de empregos (16,3% do emprego total) e o abastecimento de alimentos.

A importância atribuída ao setor explicaria os ajustes institucionais realizados, em particular a criação de novas entidades como a *Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios* (UPRA), e duas instituições criadas com a expedição da Lei 1448 de 2011: a *Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas* (UARIV) e a *Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas* (UAEGRTD) (Quadro 9).

O documento das bases do PND “*Todos por un nuevo país*” invocava uma visão suportada na igualdade de oportunidades para as populações rurais, além de melhorias na competitividade. Para esse fim, o documento descreve sete objetivos, que podem ser resumidos brevemente em três diretrizes gerais:

- 1) Aplicar os fundamentos da proposta de ordenamento social da propriedade desenvolvida pela UPRA (2014), ou seja, a delimitação dos usos produtivos da terra com o objetivo de desenvolver projetos produtivos competitivos, incluindo a terra do Estado<sup>115</sup> (*baldíos*). Esta proposta tinha o precedente falido dos PEDAF, no entanto, em paralelo ao desenvolvimento da Lei do PND, o governo conseguiu promulgar a controversa Lei 1776 de 2016 que criou as *Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico* (ZIDRES)<sup>116</sup> que substituiu em essência os PEDAF.
- 2) Prosseguir com as políticas dispersas de bem-estar voltadas para a população rural, que corresponderiam a programas de luta contra a pobreza e

---

<sup>115</sup> A área que constituiria o patrimônio do Estado representado em terras devolutas é desconhecida. Esse problema é relatado na Sentença T-488 de 2014, através da qual o tribunal superior constitucional ordena, entre outros, a realização de um inventário das terras devolutas e a recuperação de terras do Estado ilegalmente apropriadas.

<sup>116</sup> A expedição da Lei 1776 de 2016 (pela qual foram criadas as *Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social* – ZIDRES) envolveu transformações no direito agrário, permitindo, entre outras, a concessão de longo prazo de terras devolutas e de outras ocupadas por diversos agentes sem cumprimento dos requisitos exigidos na Lei agrária (Lei 160 de 1994). Os grandes projetos agroindustriais a serem realizados sobre terras do Estado ou com histórico de terras devolutas seriam, por sua vez, beneficiários de incentivos fiscais e outras prerrogativas diante da declaração de utilidade pública das ZIDRES e da priorização de esquemas associativos entre pequenos produtores e grandes empresários estabelecidos nestas áreas (ARIAS, 2017).

em procura da inclusão social. Para tal fim o PND incluiu projetos de geração de renda em população vulnerável a outras disposições próprias da política social focalizada. Atenção semelhante seria oferecida a acordos específicos com grupos étnicos, com exceção das disposições sobre direitos territoriais, que possuem procedimentos e formas institucionais especiais para sua eventual materialização.

- 3) Promover a competitividade do setor agrícola, dando maior ênfase à provisão de bens públicos e menos aos incentivos diretos sustentados na demanda. Para esse fim, a proposta continuou impulsando as formas associativas entre a agricultura comercial e a economia camponesa, combinadas com apostas de empreendedorismo (planos de negócios) baseadas em micro-finanças.

Desse modo, nem mesmo o ímpeto reformista gerado por um acontecimento histórico, como foi a assinatura do acordo de paz com a guerrilha das FARC, conseguiu alterar o curso da ação do Estado sob os desígnios da DRC como narrativa para o desenvolvimento rural. Parece que o convencimento teórico e os interesses representados em uma visão política tem mais relevância que a evidente continuidade dos fatores estruturais ancorados no campo que sustentam o subdesenvolvimento e a violência.

#### **4.5. Conclusões do capítulo**

No caso colombiano as políticas para o desenvolvimento rural, restritas ao período analisado, foram impactadas, direta e indiretamente, pelo conflito armado. Essa particularidade torna mais complexa a análise e a crítica da ação estatal, limitada nesta pesquisa à descrição do planejamento econômico para o desenvolvimento rural.

A análise dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), formulados sob a influência dos três paradigmas de desenvolvimento rural que abrangem o período analisado – a Reforma Agrária (RA), o Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) e o Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC)— permite concluir que:

- 1) Os diagnósticos para o setor agropecuário nos diferentes PND formulados durante período de 1961-2018 mostram continuidade em pelo menos três problemas de natureza estrutural: 1) A distribuição desigual da terra e a persistência dos conflitos de uso do solo (divergência entre o uso real e o potencial do solo); 2) O aprofundamento da heterogeneidade estrutural que

descreve um dualismo conflitante no qual se opõem duas formas produtivas: a “moderna”, com alta mecanização e focada no mercado externo; e a “atrasada” (economia camponesa e agricultura familiar), composta por famílias caracterizadas como “população vulnerável” pelas políticas públicas e pelo planejamento estatal, cuja produção é realizada essencialmente para atender a demanda doméstica; e 3) No reconhecimento da grande responsabilidade da ação estatal pelo aprofundamento das brechas socioeconômicas entre as formas produtivas, isso em razão da desigualdade e da injustiça na distribuição e alocação dos incentivos para o desenvolvimento rural (crédito, subsídios, acesso a terras, promoção tecnológica, etc.).

- 2) Com poucas exceções, o planejamento econômico para o desenvolvimento rural não deu atenção aos problemas estruturais da violência histórica e do conflito armado, que ficaram muitas vezes ocultos ou foram diretamente ignorados nos diagnósticos apresentados nos PND. De fato, a apresentação de estratégias, programas e propostas relacionadas com o conflito armado nos PND são realizadas em circunstâncias específicas como épocas marcadas por negociações de paz.
- 3) Mesmo que fossem considerados mecanismos para interferir nas trajetórias do desenvolvimento econômico, os PND na realidade foram definidos mais pelas conjunturas políticas e econômicas do que em função de visões estratégicas transformadoras, evidenciando assim sérias discontinuidades nas políticas entre os sucessivos governos.
- 4) Os diferentes PND, tanto aqueles catalogados dentro da visão protecionista no âmbito do processo de substituição de importações (até a década de 1970) quanto os influenciados pelo neoliberalismo (abertura econômica, reformas estruturais e políticas de livre comércio), compartilham a preocupação com a solvência do balanço de pagamentos e a necessidade de gerar divisas para financiar programas de desenvolvimento. A agricultura e o resto de atividades próprias do espaço rural foram subordinados a essas necessidades, sendo privilegiadas na política pública apostas produtivas que deram sustentação à estratégia de inserção internacional da Colômbia como país produtor de bens primários.
- 5) A dependência externa e a vulnerabilidade macroeconômica, próprias de países subdesenvolvidos, e que são reiteradas nos PND, explicariam a maior

representação política da agricultura comercial e a conseqüente discriminação dualística da ação estatal para o desenvolvimento rural, sendo notórios os privilégios da agricultura comercial nas disposições contidas nos diversos PND analisados.

- 6) A discriminação das políticas de desenvolvimento rural em detrimento da produção camponesa e o viés em favor da agricultura comercial são patentes na narrativa do DRC. A “sacola de incentivos e políticas” para o desenvolvimento rural disposta para concorrência dos agentes econômicos na oferta estatal foi concentrada em alguns produtos e setores, particularmente em cultivos permanentes com potencial exportador ou com demanda garantida na política pública interna. Essa especialização da agricultura contribuiu para ampliar ainda mais as lacunas de representação econômica, social e política entre as formas produtivas.

Dessa forma, o planejamento econômico para o desenvolvimento rural sob o DRC ‘naturalizou’ (de uma forma mais evidente) a discriminação das políticas em benefício da agricultura comercial e em detrimento da economia camponesa, sendo esta última considerada apenas um segmento composto por “população vulnerável” sujeita ao tratamento próprio da política social, marginalizada das políticas para o desenvolvimento econômico e amplamente afetada pela violência.

## 5. TERRA, DESIGUALDADE E VIOLÊNCIA: O PROCESSO DE APROPRIAÇÃO-CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE DA TERRA

No campo colombiano, durante o período de 1964-2016, o subdesenvolvimento persistiu junto à violência. Essa relação manteve-se, entre outras razões, devido à ancoragem histórica da estrutura agrária na distribuição desigual da propriedade rural.

Em matéria de causalidade, é difícil estabelecer as relações de causa e efeito, pois se trata de uma correlação de grande complexidade, na qual intervêm fatores de distinta ordem (econômica, política, cultural, institucional). Como será analisado ao longo do capítulo, o conflito armado e seus efeitos contribuíram diretamente para elevar a concentração de propriedade da terra. No entanto, é preciso lembrar que fatores da estrutura agrária como a distribuição desigual da terra é um traço histórico da Colômbia, e antecede o surgimento do conflito armado.

Indagar sobre essa causalidade implicaria considerar um período maior com a finalidade de encontrar as raízes da espiral<sup>117</sup> entre desigualdade na distribuição de terras e violência. Na verdade, tratar-se-ia de outra pesquisa, que mediante um processo indutivo no nível histórico buscaria explicar as relações que se estabeleceram desde a desapropriação “original”, seguida da dominação das comunidades ancestrais, e que continuaria até o tempo atual, em um processo acumulativo de controvérsias não resolvidas e de ressentimentos que se traduzem em violência, expropriação, pobreza e concentração da terra e da riqueza (POSADA, 1968; GMH, 2013; TORRIJOS, 2015).

Obviamente, não é esse o objeto dessa pesquisa, cuja ênfase é mais restrita, buscando caracterizar os componentes estruturais que alimentaram tanto a concentração da propriedade da terra como a violência. Em particular a intenção é

---

<sup>117</sup> "O peso da história" no processo de concentração da propriedade da terra rural na Colômbia tem sido analisado por diversos autores. Desde uma perspectiva de história crítica, Machado e Vivas (2009) constataam que esse fenômeno tem uma dinâmica de longo prazo, encontrando suas origens nas formas de apropriação e regulação da propriedade e do trabalho rurais durante o período colonial. A independência e formação da república, segundo os autores, não significou uma ruptura com as estruturas de propriedade herdadas do período colonial.

O peso da história também é considerado por Ibáñez e Muñoz (2010), como uma das principais forças que explicariam a concentração da propriedade da terra durante a década de 2000. Para os autores, as causas da concentração da propriedade são diversas, sendo destacadas, entre outras, a distribuição inicial de terras durante a colônia e os efeitos da violência na desapropriação de terras rurais.

descrever a simbiose que envolveu esses dois fenômenos, e mostrar que, apesar das contradições, não impediram a acumulação de capital, mas contribuíram para moldá-la.

Nessa simbiose destacam-se o processo de apropriação-concentração da propriedade e dos usos da terra que, junto a outros fatores, reproduziram a estrutura agrária. Assim, uma forma autônoma de acumulação capitalista como o subdesenvolvimento, no caso do campo colombiano, não apenas subsistiu como também prosperou em meio a formas “naturalizadas” de violência.

A estrutura agrária bimodal é o fundamento do subdesenvolvimento na ruralidade colombiana. Essa estrutura agrária caracteriza-se, entre outros fatores, pela elevada concentração da propriedade rural, o uso ineficiente do solo, a regressiva tributação da propriedade rural e a alta incidência da desapropriação e abandono forçado de terras como consequência da violência.

Embora a alta desigualdade na distribuição da terra rural seja anterior ao período analisado, pode-se afirmar que, desde o início da década de 1960 até o tempo atual, a Colômbia experimentou uma maior concentração da propriedade rural, parecendo inacreditável o grau de acumulação da área em poucos estabelecimentos, em contraste com a escassez de terra de pequenos proprietários e posseiros.

A persistência na concentração da propriedade da terra durante o período que abrange a pesquisa levou a enfatizar no processo de apropriação da propriedade rural nas áreas de colonização (fronteira agrária). A razão para essa ênfase foi elucidar as forças que agiram durante o período e que alcançaram um resultado em teoria inesperado: um processo amplo de expansão da fronteira agrária por meio da inclusão de novas áreas de colonização não resultou em democratização da propriedade rural e, pelo contrário, as novas áreas foram igualmente objeto de concentração e de desapropriação.

A política de colonização também foi relativamente inócua no plano social, o que fica evidenciado na persistência da pobreza, o abandono estatal e a continuidade da violência nas margens da fronteira agrária.

A maior concentração da propriedade rural experimentada durante o período demarcou profundamente a oposição entre duas formas de posse e propriedade da terra: por um lado, um grande número de estabelecimentos com pouca terra, a maioria dos quais constituem áreas menores à UAF, que exploram a

pouca área disponível principalmente na produção de alimentos; e, por outro lado, um número pequeno de estabelecimentos que abarcam áreas imensas, e que em grande parte correspondem a usos como áreas abandonadas ou degradadas por produção anterior (*rastrojos*<sup>118</sup>), pastagens para pecuária extensiva e, em outros casos com plantações comerciais. Esses dois lados do espectro de distribuição da terra também representam formas produtivas e classes sociais diferenciadas em termos de renda, poder político e integração socioeconômica, dando forma material à estrutura agrária bimodal contemporânea.

O conflito armado, um fenômeno de violência política herdada de períodos anteriores, que durante o período analisado sofreu uma mutação relevante com a entrada e consolidação do narcotráfico, contribuiu para a manutenção dessa estrutura agrária e para o aprofundamento das desigualdades. A manutenção da estrutura agrária e o controle territorial sob a influência de determinados usos e atividades econômicas mantiveram uma convivência com a violência. Além disso, o processo de desapropriação e abandono forçado da terra como consequência da violência no campo reforçou a manutenção do *status quo*.

Dessa forma, o capítulo na integralidade visa mostrar a dinâmica da concentração de propriedade da terra rural na Colômbia durante o período que abrange a pesquisa, procurando entender os fatores que contribuíram na consolidação da estrutura agrária regressiva que suporta o subdesenvolvimento.

### **5.1. A persistência da concentração da propriedade da terra**

Em mais de meio século de mudanças profundas no país, a concentração da propriedade rural na Colômbia se acentuou. Ao analisar os dados dos três censos agropecuários realizados na Colômbia durante o período objeto da pesquisa (1960, 1970 e 2014), considerando as diferenças metodológicas, pode-se descrever a consolidação de grandes estabelecimentos rurais e o fracionamento progressivo

---

<sup>118</sup> A categoria *rastrojo* que faz parte das definições incluídas no marco conceitual para a medição e caracterização do uso agrícola na Colômbia nos manuais de levantamento estatístico do DANE, tem sua correspondência com a categoria de áreas abandonadas ou degradadas usada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no manual do recenseador (2017). Segundo o DANE (2010) as áreas em “Malezas e rastrojos” correspondem com: “terras que no momento do levantamento dos dados em campo estão ocupadas por plantas de diversos tipos, geralmente arbustos, que podem ser o resultado do descanso muito prolongado o do abandono por parte do produtor agropecuário” (DANE, 2010, p. 2, tradução nossa)

das pequenas propriedades, sendo uma tendência nos países subdesenvolvidos, e não só uma característica exclusiva da Colômbia (LIPTON, 2009; EL-GHONEMY, 2006; ALBERTUS, 2015).

A participação da pequena e média propriedade (propriedades menores ou iguais a 200 hectares) na discriminação de área dos censos caiu ao tempo que houve um crescimento desproporcional no número de estabelecimentos nas faixas de distribuição menores. Por outro lado, ocorreu um crescimento moderado no número de propriedades que concentraram a maior parte da superfície. De fato, o desvio padrão entre os estabelecimentos com maior área é tão elevado que na classificação se optou por distinguir o limite superior da distribuição como "supergrandes". Destarte, o balanço geral do período mostra que enquanto a área expandiu-se em 300% o número de estabelecimentos cresceu em 96% (Tabela 8).

Segundo os dados do Censo Agropecuário de 1960, os estabelecimentos com área menor de 200 hectares (assumidos na pesquisa como média e pequena propriedade) representavam 98% do número total e concentravam 45% da superfície. Em 1970, essa distribuição não apresentava mudanças significativas, sendo de fato identificada uma redução na participação da área (44%). Para 2014, de acordo com o mais recente censo agropecuário, as Unidades de Produção Agropecuária (UPA)<sup>119</sup> com área menor de 200 hectares continuaram representando 98% do total de UPA's, mas reduziram sua participação na superfície, acumulando apenas 17,5% da área total (Tabela 8).

---

<sup>119</sup> O Censo de 2014 difere em termos metodológicos dos anteriores censos, uma vez que a unidade de referência (Unidade de Produção Agropecuária) não corresponderia na sua definição com parcelas ou unidades de exploração agropecuária. De acordo com a metodologia utilizada pelo DANE (2016B), no censo nacional agropecuário de 2014, a Unidade de Produção Agropecuária (UPA) corresponde à "unidade organizacional da produção agropecuária, que pode ser composta por uma parte de um estabelecimento, um estabelecimento completo, um grupo de estabelecimentos ou partes de estabelecimentos contíguos ou separados em um ou mais municípios, independentemente do tamanho, posse da terra e o número de propriedades que o compõem. Deve atender às seguintes condições: 1) Produz produtos agrícolas, florestais, pecuários, de aquicultura e/ou promove a captura de peixes destinados ao consumo e/ou a venda; 2) Possui um único produtor natural ou legal que assume a responsabilidade e os riscos da atividade produtiva; e 3) Utiliza pelo menos um meio de produção, como edifícios, máquinas, equipamentos e/ou mão de obra nas instalações que o compõem" (DANE, 2016, p. 20, tradução nossa).

**Tabela 8 – Dinâmica da estrutura da propriedade rural na Colômbia a partir dos censos agropecuários**

Faixas (ha)	Censo de 1960				Censo de 1970				Censo de 2014				Var. % Unid.	Var. % Área
	No. de unidades	%	Área	%	No. de unidades	%	Área	%	No. de UPA's	%	Área	%		
<=1	298.071	24,6%	131.993	0,5%	268.705	22,8%	126.691	0,4%	925.770	39,1%	334.722	0,3%	211%	154%
>1>=5	400.353	33,1%	855.129	3,1%	375.092	31,9%	777.644	2,5%	743.517	31,4%	1.825.625	1,7%	86%	114%
>5>=20	227.326	18,8%	1.416.603	5,2%	216.087	18,4%	1.329.948	4,3%	434.420	18,3%	4.193.438	3,8%	91%	196%
>20>=50	201.020	16,6%	4.210.777	15,4%	217.873	18,5%	4.653.156	15,0%	147.451	6,2%	4.449.579	4,1%	-27%	6%
>50>=200	62.307	5,2%	5.676.623	20,8%	74.316	6,3%	6.749.717	21,8%	90.526	3,8%	8.255.405	7,6%	45%	45%
>200>=500	13.693	1,1%	3.994.319	14,6%	16.344	1,4%	4.700.980	15,2%	17.125	0,7%	5.126.141	4,7%	25%	28%
>500>=2500	6.116	0,5%	5.538.974	20,3%	7.290	0,6%	6.624.186	21,4%	8.088	0,3%	7.539.469	6,9%	32%	36%
>=2500	786	0,1%	5.513.409	20,2%	1.104	0,1%	6.030.868	19,5%	3.202	0,1%	77.268.957	70,9%	307%	1302%
<b>Total</b>	<b>1.209.672</b>	<b>100%</b>	<b>27.337.827</b>	<b>100%</b>	<b>1.176.811</b>	<b>100%</b>	<b>30.993.190</b>	<b>100%</b>	<b>2.370.099</b>	<b>100%</b>	<b>108.993.335</b>	<b>100%</b>	<b>96%</b>	<b>299%</b>

Fonte: DANE. Cálculos e elaboração própria.

O panorama da distribuição desigual é ainda pior com a incorporação à análise dos estratos baixo e intermediário. Assim, mesmo que as unidades de medição consideradas pelos distintos censos não possam ser assimiláveis em termos metodológicos<sup>120</sup>, é válido tentar comparar os dados entre censos, principalmente para as faixas de área menores.

Ao assimilar de UPA's menores que um hectare com o conceito de "área de exploração agropecuária" que trata os censos anteriores, se evidencia uma expansão no número de *microfúndios*<sup>121</sup> da ordem de 211% entre 1960 e 2014, enquanto que a superfície que ocuparam teve uma expansão menor (154%). Dessa forma, os estabelecimentos agropecuários que eram pequenos se tornaram ainda menores durante o período, convertendo-se em norma o fracionamento ineficiente da propriedade.

No censo de 1960, os estabelecimentos agrícolas menores ou iguais a um hectare representaram 24,6% do total, e abarcavam apenas 0,5% da superfície. Em 2014 as UPA's iguais ou menores a um hectare representaram 39,1% do total e ocupavam irrisórios 0,3% da área.

No caso das faixas que constituiriam a propriedade média, pode-se perceber uma diminuição progressiva que, devido à estrutura descrita nos censos, foi causada pela absorção da grande propriedade. De acordo com os dados dos censos, e reiterando o complicado exercício de comparação devido às diferenças metodológicas, observa-se que estabelecimentos pequenos e médios (entre 20 e 50 hectares) reduziram bastante sua participação no número e também na superfície. Se em 1970 esses estabelecimentos representavam 18,5% do total e concentravam

---

<sup>120</sup> De acordo com o DANE (2016A), a relação estabelecimento/UPA difere em apenas 25.960 (2.370.099 UPA's vs. 2.344.139 propriedades), o que significa que algumas UPA's contêm mais de um estabelecimento em sua definição. Além disso, em 2014 foram incluídos usos que não são comparáveis com censos anteriores. No entanto, como em UPA's menores, alguns usos como bosques não têm uma participação significativa quando comparados com UPA's muito grandes, é provável que uma UPA de menos de 1 hectare corresponda efetivamente a um estabelecimento. Essa consideração talvez seja válida para outros tamanhos de área, no entanto, se considerou apenas o extremo inferior da distribuição.

<sup>121</sup> A categoria de *microfúndio* evidencia uma subdivisão ineficiente da pequena propriedade familiar que não pode ser considerada minifúndio devido à sua área irrisória e às dificuldades de exploração em condições de eficiência econômica e ecológica. De acordo com o Censo de Minifúndio na Colômbia, o *microfúndio* corresponderia com "[...] aqueles estabelecimentos que têm uma extensão igual ou inferior a 0,5 UAF [...]. Os proprietários dos estabelecimentos denominados *microfúndios* são os mais pobres entre os pobres rurais (exceto aquelas que não são destinadas à exploração agrícola, como estabelecimentos para o lazer). Esse setor da produção tem menor possibilidade de ser viável como produtor agrícola e em consequência incapaz de concorrer nos mercados" (MACHADO, 1995, p. 50, tradução nossa).

15% da área, em 2014 representavam 6,2% do total de unidades de produção e concentravam 4,1% da superfície (Tabela 8).

No outro extremo da distribuição da superfície estão os estabelecimentos classificados como "supergrandes". Segundo o Censo Nacional Agropecuário de 2014, as UPA's de 2.500 hectares ou mais área concentraram 70,9% da superfície total censitada, constituindo apenas 0,1% do número total de UPA's. Grande parte da área representada por essas "super-UPA", que podem concentrar várias fazendas de um mesmo produtor, foram ocupadas com pastagens e áreas abandonadas ou degradadas, como será descrito no seguinte capítulo.

A informação censitária revela que a relativamente maior diversidade no espectro da propriedade percebida nos anos 1970, com a presença de distintos estratos produtivos compostos por estabelecimentos de diversos tamanhos, apresenta na atualidade uma paisagem dicotômica, onde em um extremo se tem uma grande maioria dos estabelecimentos com pouca terra, e no outro extremo a maior parte da terra concentrada em poucos "supergrandes" estabelecimentos. Em outras palavras, em mais de meio século, a dinâmica da estrutura de propriedade da terra acentuou o dualismo na distribuição da propriedade e posse da terra.

Essa característica estrutural do capitalismo na Colômbia rural, baseada na oposição dos dois extremos da propriedade, já era identificada na década de 1970 como um problema a ser superado. O próprio Ministério da Agricultura indicava que:

[...] em números absolutos, a classe proprietária seria composta por menos de 900.000 pessoas. E dentro dela, 85% possuem apenas quinze por cento da terra, enquanto no outro extremo, 4% dos proprietários concentram 65% de toda a superfície produtiva do país. Grandes propriedades e pequenas propriedades, portanto, constituem um aspecto básico do problema agrário. E como expressão social disso, a exploração de mais de meio milhão de arrendatários e terceirizados por proprietários de terras ausentes, que não correm risco na atividade agrícola, mas às vezes apropriam até cinquenta por cento do trabalho de outras pessoas. E mais de um milhão de trabalhadores diaristas e peões, a maioria dos quais nunca ouviram falar de salários ou benefícios mínimos, ou que são desconhecidos e/ou ridicularizados (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1962, p. 42, tradução nossa).

A informação dos censos brevemente descrita anteriormente corrobora a continuidade da desigualdade na distribuição da terra e a polarização nos extremos de propriedade e posse, isso em razão da redução progressiva de estabelecimentos de tamanho pequeno e médio, processo que em pouco mais de meio século resultou

na consolidação da estrutura agrária bimodal no sentido puro, que seguindo a Schultz (1974), Johnston e Kilby (1977), Berry e Bejarano, 1990 e Berry (2017) consiste na consolidação de dois polos opostos no espectro da propriedade: de um lado a grande propriedade com poucas unidades produtivas, mas com a maior quantidade de terra; e do outro lado, um grande número de pequenos estabelecimentos fracionários que concentram uma pequena proporção da área disponível.

A concentração da propriedade da terra constitui o núcleo da estrutura agrária bimodal e é um dos fatores estruturais do subdesenvolvimento na Colômbia. Essa acentuada concentração da propriedade da terra, que também é comum em outros países subdesenvolvidos, representa uma barreira que impede a inclusão e desenvolvimento produtivo de atores da ruralidade tipicamente afastados do progresso tecnológico, da participação política e do progresso social (EL-GHONEMY, 2006; PIPITONE, 2004).

Por sua vez, a maior desigualdade na distribuição da terra sob o modo autônomo de desenvolvimento capitalista de uma economia periférica como a colombiana implicaria admitir que nenhuma das duas vias primigênicas<sup>122</sup> para desenvolvimento capitalista tiveram lugar no campo colombiano, ou seja, não aconteceu nem a transformação de grandes proprietários de terras em grandes empresários, e muito menos a criação de uma classe média rural baseada na economia camponesa ou na agricultura familiar sustentável.

Talvez a impossibilidade de escolha de um caminho ou outro, além de representar uma evidência do subdesenvolvimento, mostre o grande desafio da coexistência pacífica das duas formas devido à grande desigualdade e precariedade social entre os extremos da distribuição da propriedade da terra (MACHADO, 1994; RAMOS, 2001; RESTREPO; BERNAL, 2014).

Segundo Machado (1994, 2009) e Fajardo (1994, 2018), a oposição entre os dois extremos do espectro da propriedade envolve classes sociais e formas de organização da produção antagônicas: o camponês excluído e desapropriado

---

<sup>122</sup> Vladimir Lênin cita duas formas principais de alcançar o desenvolvimento capitalista na agricultura: a forma prussiana ou *junker*, que consiste no empreendedorismo de grandes propriedades sob o domínio de uma classe rentista; e a forma americana ou *farm*, que consiste na consolidação de empresas rurais de médio porte. Para o caso colombiano, uma análise do capitalismo na ruralidade seguindo essas categorias foi feita por Mesa (1972) e De Janvry (1981), sendo que o último acrescenta uma terceira via denominada “comerciante”, que segundo o autor consistiria no domínio da produção agrícola pelos capitais financeiro e industrial (DE JANVRY, 1981).

historicamente da propriedade sobre a terra, atrelado à produção diversificada de alimentos e outros produtos, com baixa produtividade; e, por outro lado, uma reduzida camada de classes proprietárias ou detentoras de grandes propriedades, que em convivência com ambientes de violência e processos de acumulação primitiva, tem usufruído de forma legal e ilegal de uma visão de desenvolvimento "para fora", ou seja, das características próprias de uma economia periférica submetida às condições da divisão internacional da produção especializada em matérias primas (MACHADO, 1994; FAJARDO, 1994, 2018).

Embora que o diagnóstico dos impactos da distribuição desigual da propriedade da terra fosse feito de forma precoce pelo próprio Estado, a elevada heterogeneidade estrutural entre as formas produtivas continuou-se reproduzindo durante o período, gerando uma espiral crescente de consequências sociais e econômicas que alcançam o tempo atual.

#### **5.1.1. Desigualdade da propriedade e regressividade tributária**

A concentração da propriedade da terra e a estrutura econômica e política excludente do campo contribuí diretamente para reproduzir outras injustiças. Uma dessas injustiças corresponde com o caráter regressivo dos impostos sobre a propriedade rural.

Segundo Martínez (1987), em 1963 e com uma amostra de 723 municípios (de um total de 837 na época), os estabelecimentos rurais menores que 5 hectares que conjuntamente representavam 71% do total e cobriam apenas 6,1% da superfície, pagaram 47% a mais de imposto sobre a propriedade rural do que os estabelecimentos de mais de 500 hectares, que representavam 0,3% do total mas concentravam 28,5% da superfície (Tabela 9).

Quase meio século depois essa desigualdade tributária cresceu exponencialmente, estando associada essa tendência com a maior concentração da propriedade da terra experimentada durante o período.

Um estudo realizado em 2009 pela Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional em parceria com o Proyecto de Protección de Terras e Patrimonio de la Población Desplazada (PPTPD) mostrou que em 2009, em média, um estabelecimento considerado como *microfúndio* ( $\leq 0,5$  UAF) pagou cinco vezes mais impostos sobre a propriedade rural do que um estabelecimento grande (mais de 10 UAF) (Tabela 10). Assim, mesmo que os cálculos de Martínez

(1987) e PTPPD (2009) diferem em metodologias, pode-se afirmar que a desigualdade tributária sobre a propriedade rural se acrescentou durante o período.

**Tabela 9** - Arrecadação potencial do imposto sobre a propriedade rural segundo tamanho dos estabelecimentos (1963)

Faixas de área (hectares)	Porcentagem dos estabelecimentos		Arrecadação potencial	
	Número	Área	Valor (Miles de pesos)	%
Menores a 5	71%	6,1%	10.291	19,8%
Entre 5 e 19,9	17,4%	10,7%	9.672	18,6%
Entre 20 e 49,9	6%	11,9%	7.279	14,0%
Entre 50 e 199,9	4,3%	25%	11.234	21,6%
Entre 200 e 499,9	0,8%	17,4%	6.626	12,7%
Maiores de 500	0,3%	28,5%	6.965	13,4%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>52.067</b>	<b>100%</b>

Fonte: Martínez (1987). Elaboração própria.

**Tabela 10** - Avaliação média da UAF segundo tamanho 2004-2009 (pesos correntes em 2009)

Faixas de área (UAF)	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Microfúndio</i>	43.490.931	46.433.874	53.438.969	57.847.860	63.396.477	74.178.087
Pequena propriedade	20.913.736	22.347.743	25.848.830	27.347.538	29.729.927	36.888.507
Média propriedade	14.698.975	15.400.271	18.071.887	19.508.075	21.357.695	26.787.701
Grande propriedade	6.796.321	7.366.858	8.633.371	8.963.916	9.785.934	14.465.847

*Microfúndio*: estabelecimentos menores ou iguais a 0,5 UAF; Pequena propriedade: entre 0,5 UAF e 2 UAF; Média propriedade: Entre 2 UAF e 10 UAF; Grande propriedade: Mais de 10 UAF

Fonte: PTPPD (2009). Elaboração própria.

A persistência da desigualdade tributária reflete, de um lado, a estrutura de poder político associada à concentração da propriedade e da posse da terra, e de outro a ineficácia do Estado para gerenciar a política de terras, em particular para identificar e avaliar os estabelecimentos rurais. Uma evidência dessa debilidade é a alta informalidade da propriedade rural, consequência, entre outros motivos, da falta de formação e atualização do cadastro de imóveis rurais. Segundo o IGAC, em 2017 quase 69% dos municípios da Colômbia tinham o cadastro desatualizado<sup>123</sup>.

<sup>123</sup> A informalidade nos direitos de propriedade da terra rural e o desconhecimento geral sobre direitos, restrições, formas de ocupação, valor e uso afetam não apenas as propriedades privadas devido à desatualização ou falta de formação do cadastro rural; essa falta de informação também é notória no caso de terras pertencentes ao Estado e conhecidas no sistema jurídico como terrenos *baldíos* (terras devolutas). São tão evidentes o desconhecimento e a desordem nesta questão, que o Tribunal Constitucional superior da Colômbia, por meio da Sentença T-488 de 2014, ordenou às instituições competentes a realização de um inventário das terras devolutas, ao tempo que ordenou a

No entanto, tanto a incapacidade tributária quanto a informalidade na definição dos direitos de propriedade seriam parte da economia política que representa a estrutura agrária bimodal, uma vez que a definição das taxas e da base de cálculo do imposto é uma obrigação das câmaras de vereadores municipais (*concejos*), onde grandes proprietários em geral têm participação direta ou maior capacidade de barganha.

Um fator semelhante poderia explicar a relutância na identificação e avaliação dos imóveis rurais no cadastro. Indivíduos com interesses ou detentores de grandes propriedades provavelmente não têm interesse em identificar completamente os ativos que lhes pertencem, uma vez que, por um lado, sua renda e poder político se baseiam, pelo menos em parte, na informalidade e, por outro lado, porque a formação e atualização do cadastro rural resultariam em pressões tributárias que não teriam como evadir (GONZÁLEZ; CORREDOR, 2016; VILLAVECES, 2017).

### **5.1.2. O rumo da acumulação da propriedade e da posse da terra**

Existem diferentes maneiras de medir a concentração ou acumulação da propriedade e posse da terra. Na seção anterior, por exemplo, uma análise por estratos de área foi realizada a partir dos censos agropecuários. No entanto, é conveniente investigar a dinâmica da concentração da propriedade rural ao longo dos períodos cobertos pelos censos. Com esse propósito utilizam-se aqui estudos e pesquisas que calcularam o nível da concentração da propriedade rural durante alguns períodos específicos.

De acordo com a Missão Agropecuária de 1990, o indicador Gini de concentração da propriedade rural, que era consideravelmente alto na década de 1960, teve uma leve queda ao longo das duas décadas seguintes, o qual seria explicado pela ampliação da fronteira agrária nesse período.

Uma das implicações mais importantes da expansão da área cadastral e da titulação de terras devolutas é a alteração que introduz no padrão de distribuição da propriedade rural global do país. Embora a estrutura de distribuição da propriedade entre 1960 e 1988 registre uma leve queda nos índices, expressada em uma redução do coeficiente de Gini que passa de 0,8677 em 1960 para 0,8401 em 1988 (BERRY; BEJARANO, 1990, p. 18, tradução nossa).

---

recuperação daquelas terras que foram irregularmente apropriadas e concentradas. No entanto, tanto o inventário quanto a recuperação de terras com origem devoluta mostram pouco ou nenhum progresso até o tempo de conclusão desta pesquisa.

Nesse sentido, Machado (2009) afirma que, no período de 1970 até meados da década de 1980, poderia ter havido uma decomposição da grande propriedade e um aumento na média propriedade, o que demonstraria a diminuição dos indicadores de concentração. No entanto, essa tendência teria sido revertida no período de 1985-1995, quando as grandes propriedades voltaram a se consolidar.

Entre as forças que teriam atuado para consolidar a grande propriedade durante as décadas dos anos 1980 e 1990 estaria a incorporação de estabelecimentos criados no processo de colonização nos circuitos de tráfico de drogas, através da expansão de lavouras para uso ilícito e da consolidação da pecuária extensiva, também em áreas de colonização (LEGRAND, 1994; MOLANO, 1994; MACHADO, 1998; RAMOS, 2001; MACHADO, 2009; REYES, 2016).

Assim, enquanto no período anterior à década de 1980 ocorreu uma diminuição na concentração da propriedade e da posse da terra devido ao efeito combinado das políticas de colonização e da luta camponesa pelo acesso a terras, no período subsequente ocorre uma reversão devido à radicalização da violência alimentada pelo narcotráfico, que levou à desapropriação e abandono de terras de pequenos produtores camponeses, enquanto praticamente se congelaram as transações com terras (CNMH, 2018).

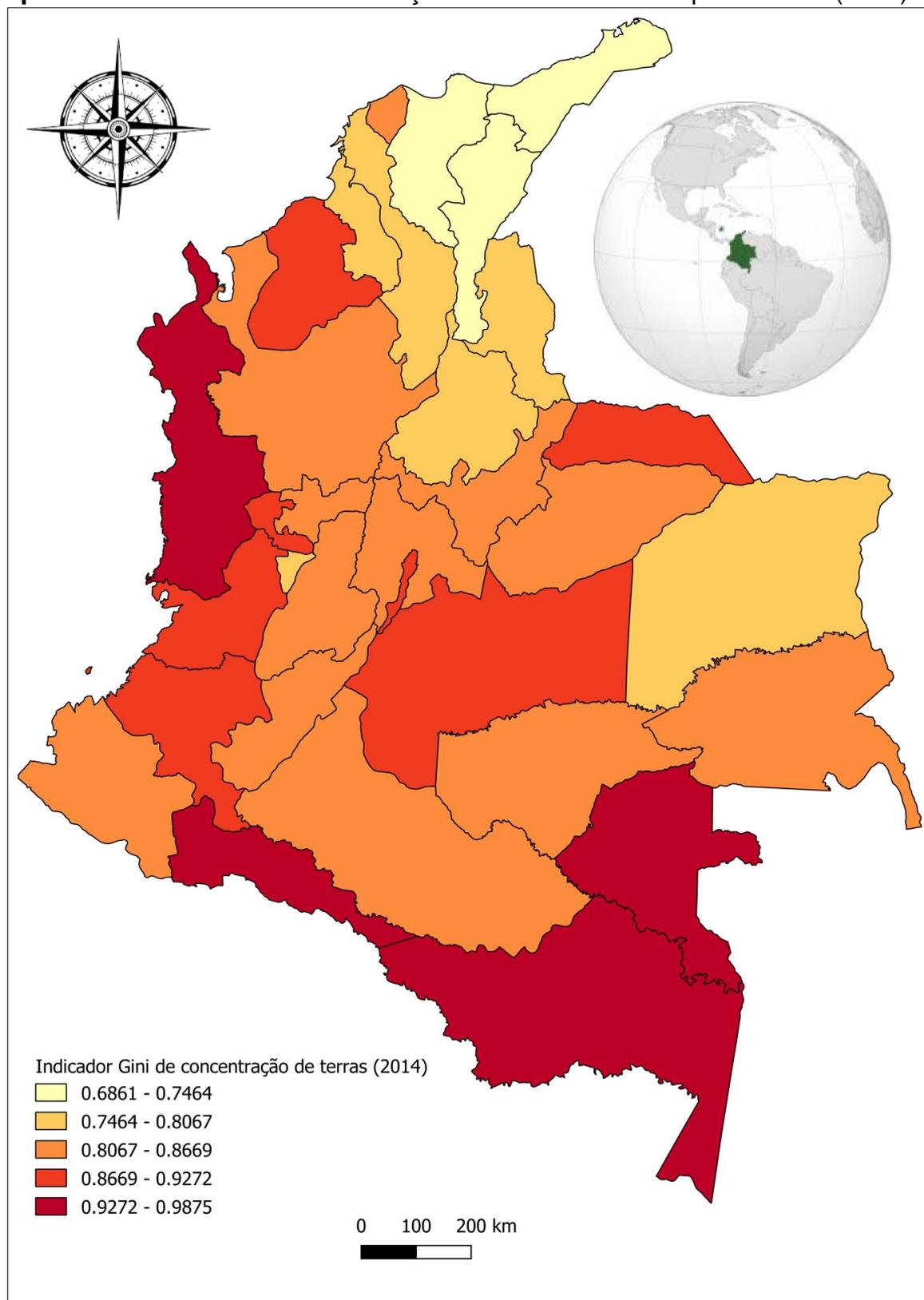
Já durante a primeira década do século XXI, segundo Ibáñez e Muñoz (2010), a maior concentração de propriedade rural acontecida nesse curto período estaria explicada, em primeiro lugar, pela maior intensidade da violência no campo, que causou o abandono e a desapropriação de milhões de hectares principalmente de pequenos proprietários e posseiros rurais; e em segundo lugar, pelo efeito cumulativo (*path dependence*) da concentração da propriedade, um resultado do traço institucional típico de uma sociedade que não resolveu o problema histórico da desigualdade na distribuição da propriedade rural.

Nesse mesmo sentido, o estudo realizado por Suescún (2013) a partir de uma proposta metodológica que combinou uma análise estruturalista adaptada para um modelo econométrico espacial, mostrou que a maior concentração da propriedade da terra rural experimentada durante a primeira década do século XXI teria sido produto dos motivos de dominação territorial e de interesses especulativos.

Para Ibáñez e Muñoz (2010), entre 2000 e 2009 a propriedade e a posse da terra rural concentraram-se mesmo em áreas de menor qualidade, característica típica das áreas de colonização mais recente. Segundo os autores, o índice Gini de

concentração da terra (sem distinguir a qualidade do solo) passou de 0,85 para 0,86 durante a década de 2000.

**Mapa 5** - Indicador Gini de concentração de terras no nível departamental (2014)



**Fonte:** DANE. Cálculos e elaboração própria.

Já em 2014, com a publicação dos resultados do Terceiro Censo Nacional Agropecuário, foi possível verificar a evolução da concentração da propriedade rural no século XXI. Constatou-se que para as terras reivindicadas como privadas e sem discriminação por reconhecimento étnico, o indicador Gini de concentração da propriedade alcançou 0,9 para o total nacional, sendo ainda maior em regiões de expansão da fronteira agrária (Mapa 5) (SUESCÚN; FUERTE, 2017).

Os diferentes estudos citados coincidem, em geral, na identificação da persistência da concentração da propriedade de terra no meio rural durante o período, correspondendo com um processo expansivo-cumulativo que abrange áreas tanto no interior como na fronteira agrária.

Desse modo, mesmo nas áreas de fronteira, que sob o conceito de válvula de escape significariam espaços para diminuir a desigualdade de na distribuição da propriedade e posse da terra, parecem ter caído também na espiral da concentração. Em outras palavras, o bolo cresceu, mas não houve melhor distribuição entre os convidados. A descrição de como a força da concentração agiu durante o período e sua relação com o conflito armado, fenômeno transversal ao período analisado, permitirá uma compreensão mais clara dos fundamentos estruturais do subdesenvolvimento e da violência nas áreas rurais da Colômbia.

## **5.2. A fronteira agrária em disputa: o processo de apropriação-concentração**

A expansão da fronteira agrária teve na formalidade legal (particularmente após a Lei 135 de 1961) um ideal de ocupação de áreas afastadas por parte de pequenos produtores para o desenvolvimento da economia camponesa baseada na agricultura familiar. Não obstante, uma análise da trajetória de ocupação da fronteira contrasta o ideal com a realidade, mostrando-a como um campo de disputa social onde prevalecem a desigualdade e diversos conflitos.

A colonização<sup>124</sup> de terras do Estado tem sido na história da política de terras na Colômbia uma ferramenta para o pagamento de dívidas e serviços, além

---

<sup>124</sup> O conceito de colonização tem um significado adicional à referência clássica de conquista ou ocupação de uma área "vazia" especificada em uma empresa individual. Esse outro significado pode ser encontrado em Palacios (2011), quem através da exposição de casos concretos de organização campesina mostra como os processos de ocupação de determinadas áreas (colonização de Antioquia e colônias de Sumapaz) foram produzidos através de formas cooperativas. Essa forma conceitual resultaria contrária à ideia de colonização como uma aposta individual (fuga ou oportunidade), dirigida ou espontânea, por sujeitos pobres (colonos) que ocupam áreas onde predominam terras do Estado (*baldíos*).

de estimular propósitos de especulação imobiliária e extração de rendas derivadas de *booms* em determinados produtos. No entanto, também tem sido uma política que procurou substituir a reforma agrária mediante a entrega de terras do Estado em substituição de mudanças na estrutura de propriedade e posse da terra (LEGRAND, 1988,1994; FAJARDO, 2002; PNUD, 2003; MACHADO; VIVAS, 2009).

A despeito do caráter benevolente que pode ser atribuído à política de colonização por meio da titulação de terras devolutas (*baldíos*), as evidências mostram que uma expansão maior da fronteira agrária não diminuiu a desigualdade na distribuição da propriedade e da posse da terra rural; e, pelo contrário, as terras nas áreas de colonização sucumbiram à influência da “constelação do latifúndio”<sup>125</sup>, sendo a violência uma ferramenta de coordenação do processo de apropriação-concentração. Esse processo em conexão com o conflito e outros fatores socioeconômicos revela um padrão cumulativo circular<sup>126</sup> que explica, pelo menos em parte, a persistência da estrutura agrária bimodal em junção com a violência.

No entanto, os custos desse processo excedem as considerações sociais e econômicas usualmente quantificadas em termos de pobreza, desigualdade, conflitos sociais e ineficiência produtiva e incluem elevados custos ambientais e culturais, que têm sido subestimados.

---

<sup>125</sup> Esse conceito é desenvolvido por Antonio García Nossa (1967A, 1967B, 1970) e, em sua essência, parece ter o influxo do pensamento político de Antonio Gramsci, em particular, sobre a hegemonia de certas estruturas de poder e a lógica do consenso imposto (COUTINHO, 2007). Para García (1970), a grande constelação imobiliária corresponderia a uma das quatro constelações de poder que definiram historicamente as economias latino-americanas: a estrutura imobiliária arcaica e modernizada; o centro metropolitano de áreas indígenas onde persiste uma estratificação de classe étnica; a moderna cidade metropolitana; e o enclave colonial. Segundo García (1967B), cada uma dessas constelações possui um centro dinâmico e uma periferia, estabelecendo duas regras negativas na estrutura do crescimento em países atrasados: a) Uma simbiose particular entre o centro da constelação e a periferia, para que o crescimento do "centro" ocorra às custas do atraso da periferia; e b) que cada uma dessas constelações impõe suas próprias normas e taxas de crescimento (GARCÍA, 1967B).

<sup>126</sup> O termo “causalidade circular cumulativa” foi desenvolvido pelo economista sueco Gunnar Myrdal (Prêmio Nobel de 1974), que descreve a ausência de relações sociais compensatórias sob diferentes forças, levando a questionar a ideia de equilíbrio estável, uma noção típica do *mainstream* da economia. O comércio internacional é um dos exemplos usados por Myrdal (1969) para descrever a tendência não estável e cumulativa de certos processos sociais. A premissa fundamental do autor é que o comércio internacional não conduz necessariamente ao progresso conjunto dos atores intervenientes, uma vez que o jogo comercial é favorável apenas aos mais desenvolvidos, sendo um resultado repetido em vários momentos e com consequências em outros aspectos correlatos. Neste e em outros assuntos pode-se observar certa semelhança com teses desenvolvidas pela teoria da dependência e pelo estruturalismo latino-americano, revelando coerência com os estudos da CEPAL, particularmente o trabalho de Raúl Prebisch.

A ampliação da fronteira envolveu o desmatamento de vastas áreas de florestas tropicais e outros bosques. Esse avanço no desmatamento envolveu principalmente as terras concedidas a pessoas físicas e jurídicas e, em menor grau, os processos de garantia dos direitos territoriais das comunidades étnicas que envolveram terras devolutas. Essas características entre formas de propriedade e usos da terra serão analisadas no capítulo seguinte.

No entanto, o aumento do desmatamento, além do risco biológico e da perda de biodiversidade, tem implicado o confinamento das comunidades indígenas em áreas menores, e a própria redução das comunidades afetadas pela migração forçada, ameaçando a própria existência de várias destas comunidades. Especialmente na região amazônica as taxas de desmatamento, nas últimas duas décadas, devido aos efeitos combinados de atividades extrativistas como mineração, exploração madeireira e pecuária extensiva, que ocorrem nas margens ou mesmo em territórios indígenas, colocam em risco a existência física e cultural destas comunidades (GARCÍA et al., 2018).

O processo de concentração por meio da apropriação de terras é “modelizado” por vários autores. Pelo menos dois “modelos” parecem coincidir com o processo de apropriação-concentração:

- a) *O símil da colonização e a concentração como forças mecânicas que explicariam a desigualdade.* Essa proposta de análise entende a colonização como uma força centrífuga, a qual procura resolver as demandas sociais para o acesso a terra em áreas distintas ao centro. No entanto, essa procura do sonho da terra sucumbe diante a força centrífuga da grande propriedade, exigindo a inclusão de novas etapas no processo. Assim, como o descreve PNUD (2003), cada área da colonização constituiria um –“cemitério de ilusões” para o colono que, devido a fatores como a pobreza e a violência, é forçado a encontrar novos lugares para sonhar com a terra prometida.

Essa forma teórica do processo de apropriação-concentração é rigorosamente analisada por Berry (2012, 2017) e encontra ecos em outros estudos, como Fajardo (2002, 2009), LeGrand (1994), Molano (1994) e Ibáñez, (2008), onde se entende a colonização como válvula de escape.

b) *A colonização como a gênese e recorrência da acumulação primitiva*<sup>127</sup>. Fals Borda (1975) recria alegoricamente a tragédia da concentração da fronteira agrária como uma lei em três passos: a ocupação de novas áreas por colonos na fronteira agrária implicam o desmatamento de áreas em florestas (primeiro passo), seguida de uma negociação das melhorias feitas no estabelecimento ocupado (segundo passo) pelo colono, acabando finalmente em mais uma transação onde se garante a anexação final da área por grandes latifundiários (terceiro passo).

Essa geração de direitos de propriedade e comércio de terras descrito na “lei dos três passos” que Fals Borda (1975) formaliza para o caso colombiano, no entanto, afasta-se da concepção abstrata de mercado de terras, ou seja, transações entre agentes descentralizados que transferem direitos de propriedade livremente com a ação do sistema de preços; e, pelo contrário, é possível descrever uma “lei em três passos” atravessada pelo uso da coerção, a desapropriação e a violência (FALS BORDA, 1975; REYES, 1987; FAJARDO, 1994, 2002; MOLANO, 1994, 2016).

Essa referência curta e limitada à análise dos padrões de ocupação e concentração das áreas rurais na Colômbia serve de base para a compreensão do que é denominado nesta pesquisa como “apropriação-concentração”, um processo que consiste na apropriação da fronteira e sua posterior concentração violenta, processo que reproduz a desigualdade consolidada no centro em direção aos espaços na periferia, gerando uma dinâmica circular cumulativa (círculo vicioso) que mantém e aprofunda os fatores estruturais do subdesenvolvimento e do próprio conflito.

---

<sup>127</sup> Uma abordagem marxista a partir dos conceitos desenvolvidos por Harvey (2001) e Harvey (2003) na análise da geografia do capital, permitiria entender a “lei dos três passos” como a revelação dos seguintes fatores: 1) A ocupação do espaço além das necessidades de produção; 2) O entendimento da fronteira agrária como um campo social de disputa espacial; e 3) A manifesta contradição entre capitalistas tradicionais e emergentes, que leva à ocupação de novas áreas.

## 5.2.1. A apropriação da fronteira: titulação de terras devolutas (*baldíos*)

### 5.2.1.1. Titulação de terras devolutas em pessoas físicas

A transferência do patrimônio do Estado representado nas terras devolutas para colonos carentes de propriedade desempenhou um papel importante na expansão da fronteira agrária durante o período. Essa transferência de domínio representa a geração de propriedade privada em áreas distantes que, seguindo a tradição jurisprudencial e a doutrina do direito espanhol, deveriam beneficiar a famílias pobres e sem acesso à propriedade, que usariam a terra para fins produtivos e de moradia<sup>128</sup>.

A política de titulação de terras devolutas tem uma longa tradição na história da política de terras na Colômbia, sendo usada durante o período republicano, entre outros, para o pagamento de serviços militares, construção de obras civis, pagamento do serviço da dívida pública, incentivos à imigração e o investimento estrangeiro<sup>129</sup> e, claro, como uma política para resolver as demandas de terra por parte de população rural pobre. Tal característica teria explicação na

---

<sup>128</sup> A política de conceder terras da nação a particulares (*encomenderos*) seguiu uma tradição do direito espanhol, em particular os princípios de moradia e lavoura, que tiveram um desenvolvimento mais detalhado e abrangente em termos de direitos, com base em conceitos de tradição constitucional desde o início do século XX como a função social e ecológica da propriedade. Em relação aos princípios de moradia e lavoura, desde o período colonial era exigido que a entrega de terras a *encomenderos*, beneficiários de doações e outros peticionários respeitassem o caráter vazio da propriedade solicitada (que carecessem de um proprietário aparente), e que a exploração produtiva e a residência no local do requerente pudessem ser demonstradas (FALS BORDA, 1975; OTS CAPDEQUÍ, 1986). Esses princípios continuam a reger a política de titulação de terras devolutas sob o atual arranjo jurídico (Lei 160 de 1994) e também nos anteriores, sendo adicionados limites à área necessária de acordo com fatores ecológicos e econômicos para garantir a sustentabilidade de uma família (a *Unidad Agrícola Familiar-UAF*), bem como uma identificação precisa dos beneficiários no caso de sujeitos da reforma agrária.

Nesse sentido, é preciso afirmar que apesar da relativa rigidez dessa tradição jurídica, a última reforma operada pelo Decreto-Lei 902 de 2017 (emitido em vigor do processo *fast track* para a implementação legal de acordos de paz entre o Estado colombiano e as FARC) impactou esses princípios e “abriu a porta” para a entrega de terras devolutas sem necessidade de ocupação prévia, bem como a legitimação de vendas por simples ocupação desses bens, incluindo as categorias de sujeitos beneficiários de acesso “parcialmente gratuito” (art. 5) e beneficiários de formalização “com custo” (art. 6).

<sup>129</sup> Essa tradição da política de terras devolutas chega até o século XXI, como o revelam as tentativas de sucessivos governos de estimular o investimento agrícola pelo meio de vendas ou concessões de longo prazo envolvendo terras devolutas (*baldíos*). Sem embargo, barreiras legais e constitucionais têm impedido essas reiteradas tentativas. A natureza legal das terras devolutas e sua restrição constitucional como mecanismo preferencial para garantir o acesso à propriedade de sujeitos beneficiários de reforma agrária têm abatido essas intenções, particularmente a pretensão de flexibilização da UAF para permitir a consolidação de grandes estabelecimentos com origem em terras devolutas (CGR, 2013; OXFAM, 2013; ARIAS, 2018).

abundância relativa de terras e na incapacidade fiscal do Estado para pagar por outros meios seus diferentes deveres e políticas (MACHADO; VIVAS, 2009; GARCÍA, 2003).

Os incentivos à ocupação reiterada de áreas na fronteira devem-se, entre outros, à inexistência material de uma reforma agrária nas áreas já ocupadas. Isso provocou a busca de novos espaços de ocupação e exploração econômica, tanto por colonos pobres quanto por outros atores interessados em rendas próprias da periferia agrária (REYES, 1987; BERRY; BEJARANO, 1990; RAMOS, 2001; FAJARDO, 2002; PNUD, 2003).

Dessa forma, a própria desigualdade atua como força para a expansão da fronteira agrária, tendo como resultado a concentração das áreas incorporadas e, em consequência, a necessidade de ocupação de outras áreas, repetindo um círculo vicioso que afeta o patrimônio econômico, cultural e biológico do país.

A ocupação de novas áreas rurais na Colômbia teve uma expansão considerável durante o período analisado. Isso pode ser calculado a partir da análise dos dados consolidados nos censos agropecuários, tendo como indicador relevante a comparação das terras inventariadas com algum uso. Com base nesse critério a expansão da área medida nos censos foi de aproximadamente 153% entre 1960 e 2014, passando de 27,3 milhões de hectares em 1960 para 69,17 milhões de hectares em 2014<sup>130</sup>. Isso corresponde a uma taxa média de crescimento anual de 1,74% para o período.

Essa expansão da área inventariada nos usos que tratam os censos agropecuários está relacionada com o processo de expansão da fronteira agrária e a titulação de terras devolutas.

De acordo com os dados disponíveis no Sistema de Informação de Desenvolvimento Rural (SIDER) do extinto Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER), entre 1960 e 2014, foram titulados 56,8 milhões de hectares<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Para 2014, esse cálculo é baseado nos resultados do Terceiro Censo Nacional Agropecuário, correspondente à soma da área nos diferentes usos (lavouras, florestas, pastagens, áreas abandonadas da produção, entre outros), considerando apenas as unidades de produção agropecuária (UPA) classificadas sem reconhecimento étnico.

<sup>131</sup> O banco de dados do SIDER (*Sistema de Información de Desarrollo Rural*) do extinto *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural* (INCODER) contém uma lista agregada das terras distribuídas para o nível municipal desde 1932 até 2014. No banco de dados disponibilizado não foi possível saber a discriminação dos beneficiários. O acesso a essa fonte de informação, e ao resto de bases sobre cadastro de transações de imóveis foi possível graças ao encaminhamento de direitos de petição e aos resultados de pesquisas apresentados em debates de controle político.

em terras devolutas, representados em 288.217 estabelecimentos, beneficiando 538.051 famílias (Gráfico 19). Esses resultados guardam coerência com a expansão da área inventariada nos censos, o que significa que a expansão da fronteira agrária foi principalmente sobre terras devolutas tituladas a diversos sujeitos sociais.

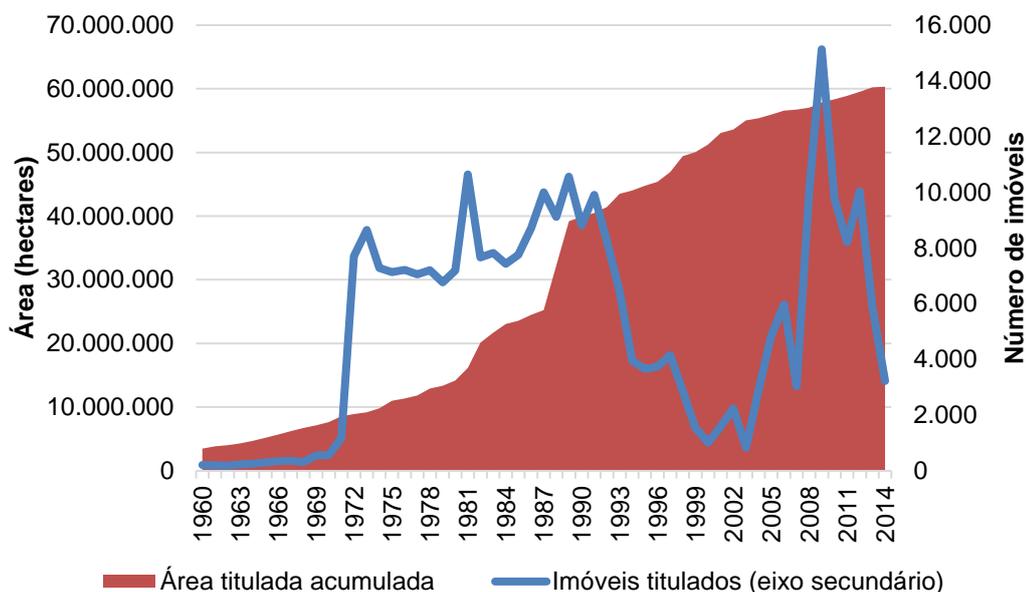
Segundo a informação disponível a maior parte das terras devolutas que foram tituladas durante o período teve como principais beneficiários as comunidades étnicas, às quais foram atribuídos aproximadamente 60% da superfície titulada. Essa distribuição é consistente com os resultados da pesquisa feita por Villaveces e Sánchez (2015), que desagregaram a alocação por tipo de beneficiário, para um período de 1901-2012.

Em termos gerais, pode-se falar em reforma agrária em termos agregados, como a acumulação de mais de um século de titulação de terras devolutas. Em termos de área, vale a pena contrastar com a área da Colômbia, que totaliza 114.174.800 hectares, dos quais aproximadamente 32 milhões constituem territórios indígenas; 5,5 milhões integram territórios coletivos de comunidades afrodescendentes e 15 milhões de hectares pertencem ao Sistema Nacional de Parques e Reservas Naturais. Segundo dados cadastrais, aproximadamente 60 milhões de hectares estão registrados como propriedade privada (individual e estatal). O Estado concedeu entre 1901 e 2012, aproximadamente 23 milhões de hectares a agricultores e empresários agropecuários distribuídos em aproximadamente 565.000 estabelecimentos (VILLAVECES; SÁNCHEZ, 2015, 23-24, tradução nossa).

Nessa expansão da fronteira agrária são contabilizadas as terras concedidas a sujeitos da reforma agrária (colonos camponeses sem acesso à propriedade da terra ou com área insuficiente) e empresários, ou seja, titulações familiares e individuais que significaram a transferência do patrimônio do Estado para o domínio de particulares. Uma análise da titulação de terras devolutas seguindo a periodização legal mostra que o aumento da área titulada coincidiu com a promulgação da Lei 135 de 1961 (Lei de reforma social agrária).

A maior parte da área titulada pelo Estado foi realizada no período de 1970 até 2014 (Gráfico 19 e Gráfico 20). Assim, se no período de 40 anos (entre 1932 e 1972) foram concedidos 8,9 milhões de hectares, para um intervalo equivalente, entre 1973 e 2014, foram concedidos 51,4 milhões de hectares (quase seis vezes mais).

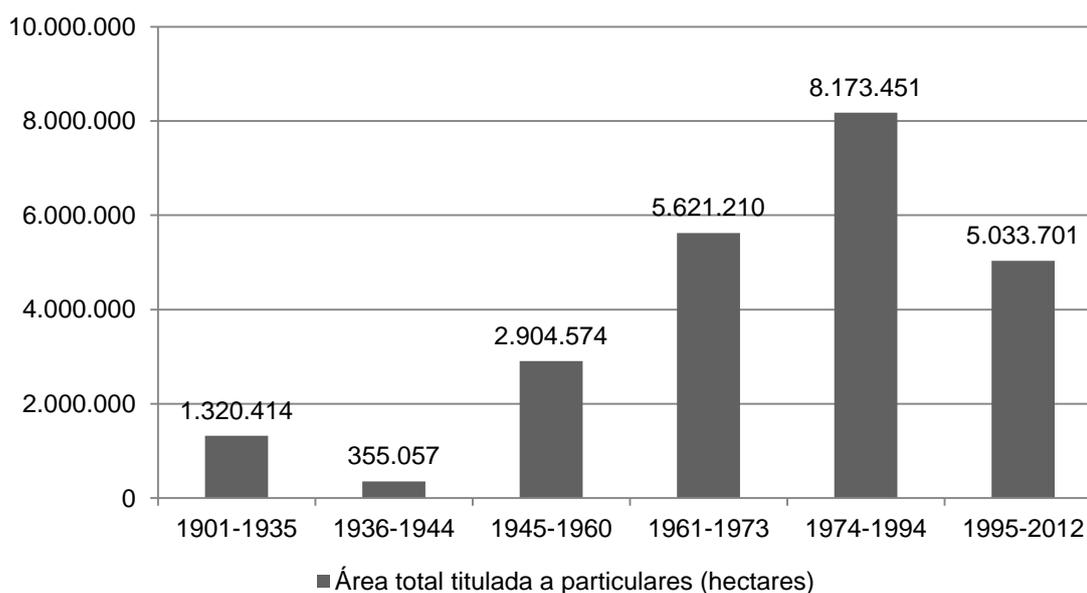
**Gráfico 19** - Número de estabelecimentos titulados como terras devolutas e área acumulada (hectares), 1960-2014



**Fonte:** SIDER-INCODER. Cálculos e elaboração própria

De acordo com os cálculos de Villaveces e Sánchez (2015), de 1961 a 2012, aproximadamente 18,8 milhões de hectares foram titulados como terras devolutas para colonos e empresários (Gráfico 20). Essa medida é consistente com a pesquisa realizada pelo Centro Nacional de Memória Histórica (CNMH), que para o período de 1961 a 2012 estima uma área de 18.391.109 hectares titulados a particulares (CNMH, 2016).

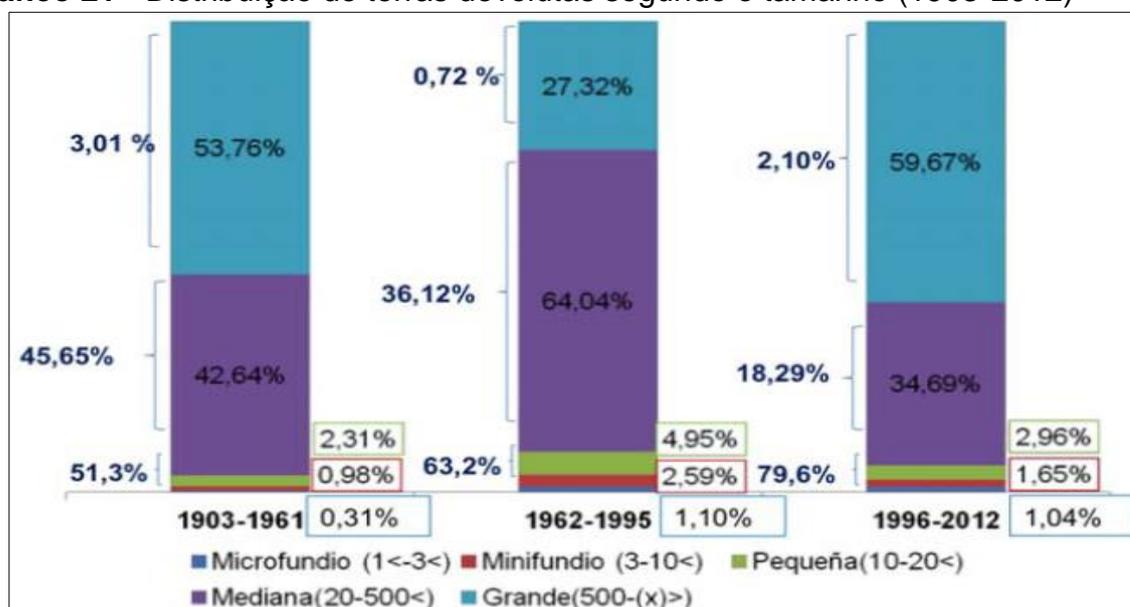
**Gráfico 20** - Titulação de terras devolutas a particulares (1901-2012)



**Fonte:** Villaveces e Sánchez (2015). Elaboração própria.

A política pública de titulação de terras devolutas, como mencionado acima, é anterior aos paradigmas narrativos de desenvolvimento rural, tendo seus antecedentes no próprio surgimento da república (LEGRAND, 1988; MACHADO; VIVAS, 2009). No entanto, as narrativas do desenvolvimento rural parecem ter determinado a heterogeneidade das estruturas de produção (Gráfico 21 e Gráfico 22). Por exemplo, sob a narrativa da Reforma Agrária (RA), e mesmo no Desenvolvimento Rural Integrado (DRI), a titulação de terras devolutas privilegiou a propriedade média e pequena, enquanto sob a vigência do Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC) manteve-se uma tendência à titulação de grandes propriedades.

**Gráfico 21** - Distribuição de terras devolutas segundo o tamanho (1903-2012)



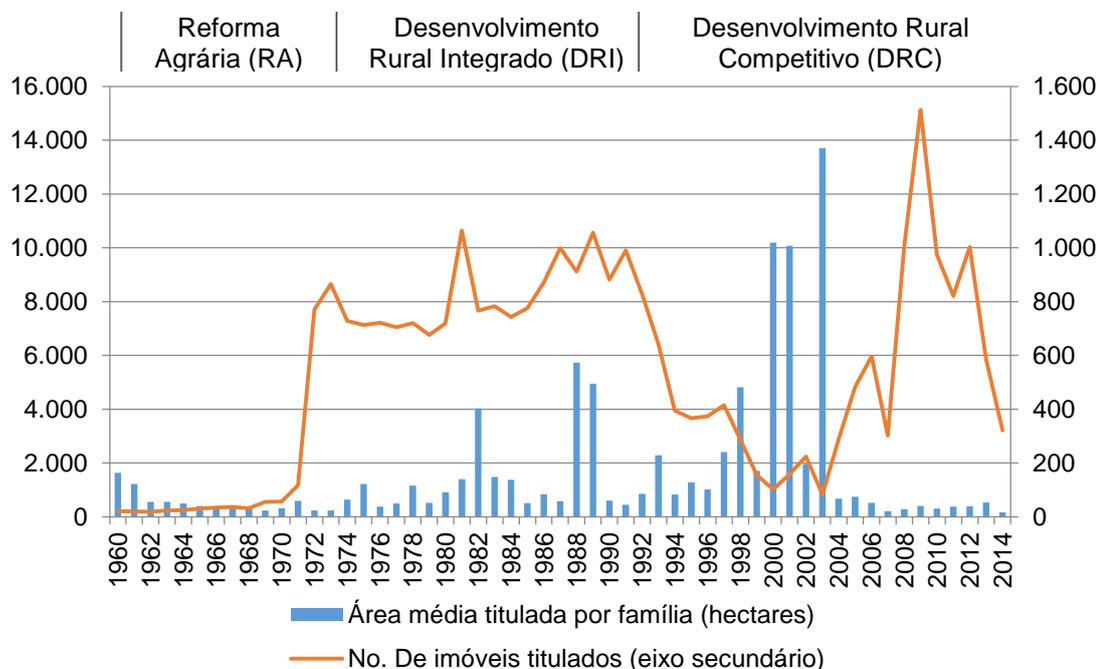
**Fonte:** Arteaga et al. (2017)

Esse resultado coincide com a análise de Arteaga et al. (2017), que descrevem a política de terras pelo meio da dinâmica da legislação agrária e descobrem que a distribuição mais democrática de terras devolutas no país ocorreu no período 1962-1995 (vigência das leis 135 de 1961, lei 30 de 1988, entre outras), enquanto que, nos termos da Lei 160 de 1994, foi preponderante a titulação de grandes propriedades (Gráfico 21).

Contudo, o tamanho maior das propriedades tituladas sob a narrativa do DRC, que coincide amplamente com a promulgação da Lei 160 de 1994, deve-se ao fato de que a ocupação e titulação de terras no país corresponderam a um processo exocêntrico, ou seja, que a colonização tendeu a incluir áreas cada vez mais remotas, sem infraestrutura física e social e com baixa qualidade do solo, o que

implicou o aumento da área da UAF<sup>132</sup>. O Gráfico 22 descreve essa tendência, principalmente no período 1994-2004, quando houve uma tendência oposta e acentuada entre área e número de imóveis titulados.

**Gráfico 22** - Titulação de terras devolutas e narrativas do desenvolvimento rural



**Fonte:** SIDER-INCODER. Cálculos e elaboração própria.

A tendência crescente de área da UAF para o processo de titulação de terras devolutas sob a DRC mostra a natureza extensiva dessa política pública, ou seja, que as garantias de sobrevivência e capitalização (requisitos da empresa básica definida na UAF) da família que se beneficia da titulação foram restritas exclusivamente aos fatores terra e trabalho, sem apoio relevante em matéria de transferência de tecnologia e na realização de investimentos com externalidades positivas próprias dos bens públicos (infraestrutura física, assistência técnica, etc.).

Para alguns autores, essa postura do Estado na gestão da política de colonização reflete um peso histórico, que tem origem na colônia, onde o conhecimento do território foi deixado para empresas individuais. Dessa forma, a ocupação da fronteira não tem correspondido com um processo planejado de ocupação institucional e subsequente distribuição (MACHADO; VIVAS, 2009).

<sup>132</sup> A Resolução 041 de 1996 estabeleceu os tamanhos da UAF para áreas relativamente homogêneas, tendo como foco de jurisdição os municípios. Fatores fisiográficos, conectividade com mercados, qualidade da infraestrutura, acesso a serviços públicos, entre outros, foram levados em consideração para definir a homogeneidade relativa de cada área.

Assim, a necessidade de aumentar a área das UAF na fronteira responderia ao fato de o Estado não ter tido interesse ou capacidade para investir no melhoramento dos solos, construção de infraestrutura física e de produção, inserção nos mercados e/ou diversificação da produção<sup>133</sup>, situação que na maioria dos casos tem legitimado usos inadequados do solo em áreas de recente colonização<sup>134</sup>.

### **5.2.1.2. Titulação de terras devolutas em propriedade coletiva**

Um importante beneficiário da titulação de terras devolutas durante o período foram as comunidades étnicas. Durante o período em análise, os processos de titulação coletiva e as garantias dos direitos territoriais das comunidades indígenas e afro-colombianas envolveram terras devolutas, especialmente em processos de constituição e reestruturação de territórios indígenas (*resguardos*) de origem republicana e na constituição de territórios coletivos de comunidades negras (Lei 70 de 1993).

Outra figura de ordenamento territorial que envolveu terras devolutas são as *Zonas de Reserva Campesina* (ZRC), forma legal criada pela Lei 160 de 1994 (decreto 1777 de 1996). Sem embargo, é conveniente dizer que as ZRC não são as únicas formas de organização territorial das comunidades camponesas na Colômbia, mas é a mais importante figura em termos de área titulada, principalmente nas margens da fronteira agrária (PNUD, 2011).

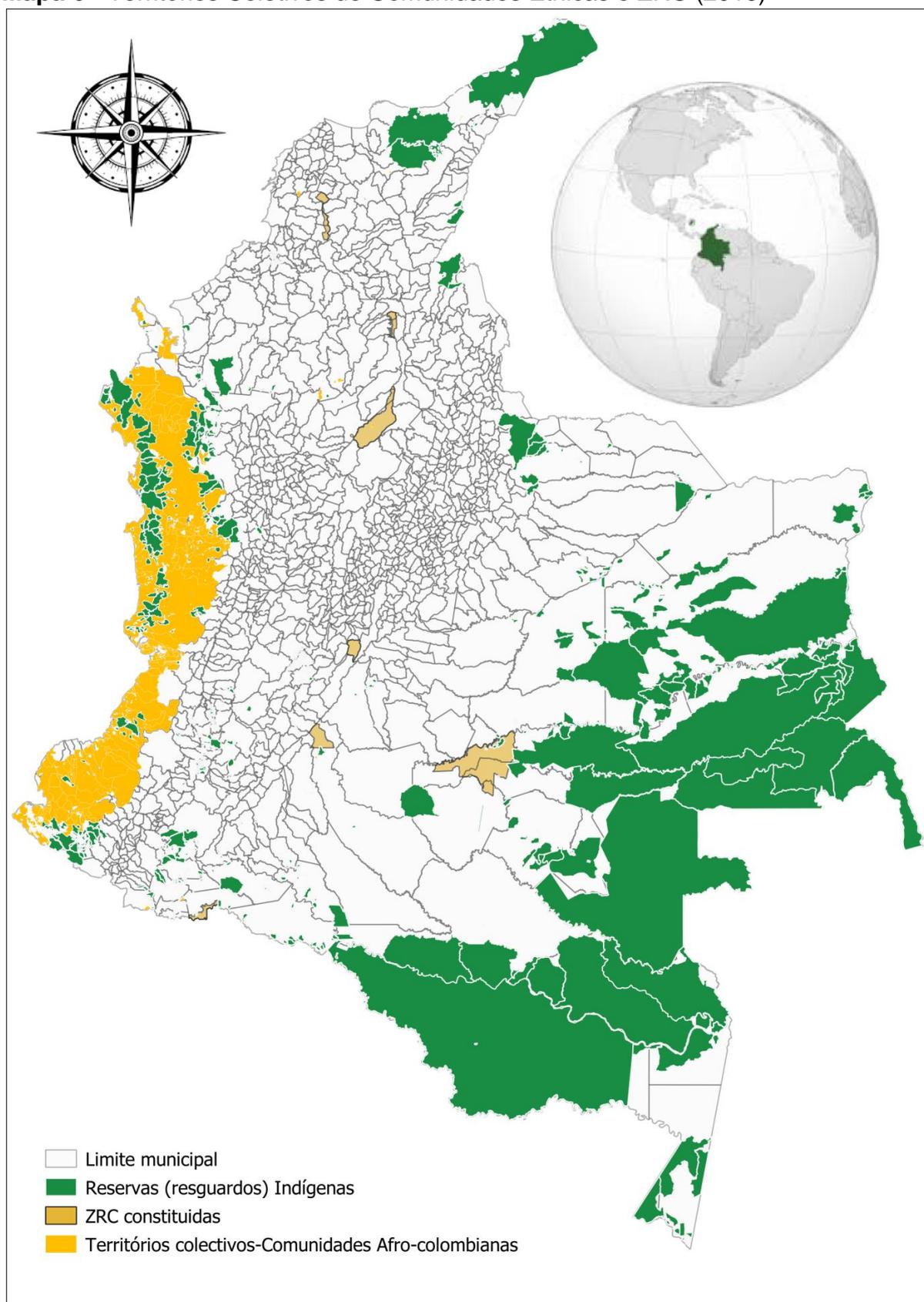
**Tabela 11** - Distribuição da área em territórios coletivos de comunidades étnicas e em *Zonas de Reserva Campesina* (ZRC)

<b>Formas de propriedade coletiva étnica e Zonas de Reserva Campesina (ZRC)</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Porcentagem da área continental</b>
Territórios coletivos de comunidades afro-colombianas	5.396.376	4,7%
Territórios ( <i>resguardos</i> ) indígenas de origem colonial	410.835	0,4%
Territórios ( <i>resguardos</i> ) indígenas de origem republicana	32.032.238	28,1%
<i>Zonas de Reserva Campesina</i> (ZRC)	867.763	0,7%
<b>Total</b>	<b>38.707.212</b>	<b>33,9%</b>

**Fonte:** Herrera (2017)

<sup>133</sup> Essa tradição em termos de política de reforma agrária já estava contida na Lei 135 de 1961 (art. 45), estabelecendo que fosse responsabilidade do colono a realização total das melhorias nas terras cedidas, contemplando o apoio estatal apenas subsidiariamente.

<sup>134</sup> O trabalho realizado por Forero et al. (2015) mostra que a agricultura familiar nessas áreas recentemente colonizadas, e particularmente na sub-região da Altillanura (planícies orientais), é rentável e economicamente eficiente, em muitos casos inclusive com áreas menores à UAF.

**Mapa 6 - Territórios Coletivos de Comunidades Étnicas e ZRC (2016)**

**Fonte:** Agencia Nacional de Terras (ANT). Elaboração própria.

A propriedade coletiva em territórios coletivos de comunidades negras, territórios indígenas (*resguardos*) e as áreas que integram as *Zonas de Reserva Campesina* (ZRC) representaram (com dados a 2016) aproximadamente um terço da área continental da Colômbia (Tabela 11 e Mapa 6). Essa dimensão pode levar a pensar que essas comunidades detêm amplo domínio e uso do território, com ganhos econômicos significativos. No entanto, deve-se esclarecer que a maior parte desses territórios corresponde a áreas protegidas do sistema nacional ambiental, sobre as quais pesam restrições de uso na agricultura, silvicultura e outras atividades econômicas.

No caso de propriedade coletiva em comunidades indígenas (*resguardos*), com dados 2017 e sem considerar a qualidade do solo, dos 31,5 milhões de hectares titulados apenas 1,4% possuíam vocação agrícola e 1 % tinham vocação pecuária. A área restante se sobrepõe a áreas de proteção ambiental como Parques Naturais Nacionais (PNN) e outras formas de proteção ambiental (NARANJO et al., 2017).

Uma situação semelhante acontece nos territórios coletivos das comunidades afro-colombianas: dos 5,1 milhões de hectares titulados (até 2017), apenas 7,3% possuíam vocação agrícola e 2,5% vocação pecuária. Como no caso dos territórios indígenas, a maioria dos territórios coletivos de comunidades afro-colombianas se superpõe com áreas de proteção ambiental e sofrem restrições para a exploração econômica (Ibid.).

### **5.2.2. Padrões de ocupação da fronteira agrária**

Como mencionado anteriormente, as titulações de terras devolutas seguiram um padrão macro de ocupação territorial histórica caracterizada por uma trajetória exocêntrica, ou seja, que a ocupação partiu das regiões altas (com exceção do litoral norte) e dos vales de três rios principais: Magdalena, Cauca e Patía, sendo anexadas progressivamente as planícies baixas (*tierra caliente*), que correspondem em grande parte a vales, savanas e florestas. Esse padrão histórico de ocupação foi marcado por pelo menos dois fatores econômicos: o controle dos fatores produtivos e a administração de *booms* comerciais (LEGRAND, 1988; REYES, 1987).

Durante grande parte do período colonial, a ocupação de diferentes áreas foi determinada pela necessidade de controle do fator produtivo mais escasso: a

mão-de-obra, que estava concentrada nas regiões altas (serras ou cordilheiras) e em alguns locais específicos devido à natureza localizada de certas formas de exploração (extração de metais, principalmente). Este padrão se manteve durante o período republicano, marcado pelos *booms* comerciais de determinados produtos de exportação, sendo vários deles localizados para extração ou cultivo em terras temperadas e baixas (LEGRAND, 1988; MACHADO; VIVAS, 2009; COLMENARES, 2007).

No período analisado, esse fenômeno exocêntrico permaneceu, com destaque para a expansão da fronteira agrária em direção às planícies orientais e à selva amazônica, ou seja, todo o eixo territorial abaixo da cordilheira oriental. De fato, as regiões centro-sul e as planícies orientais concentraram dois terços da terra devoluta titulada durante o período 1960-2014 (Tabela 12 e Mapa 7).

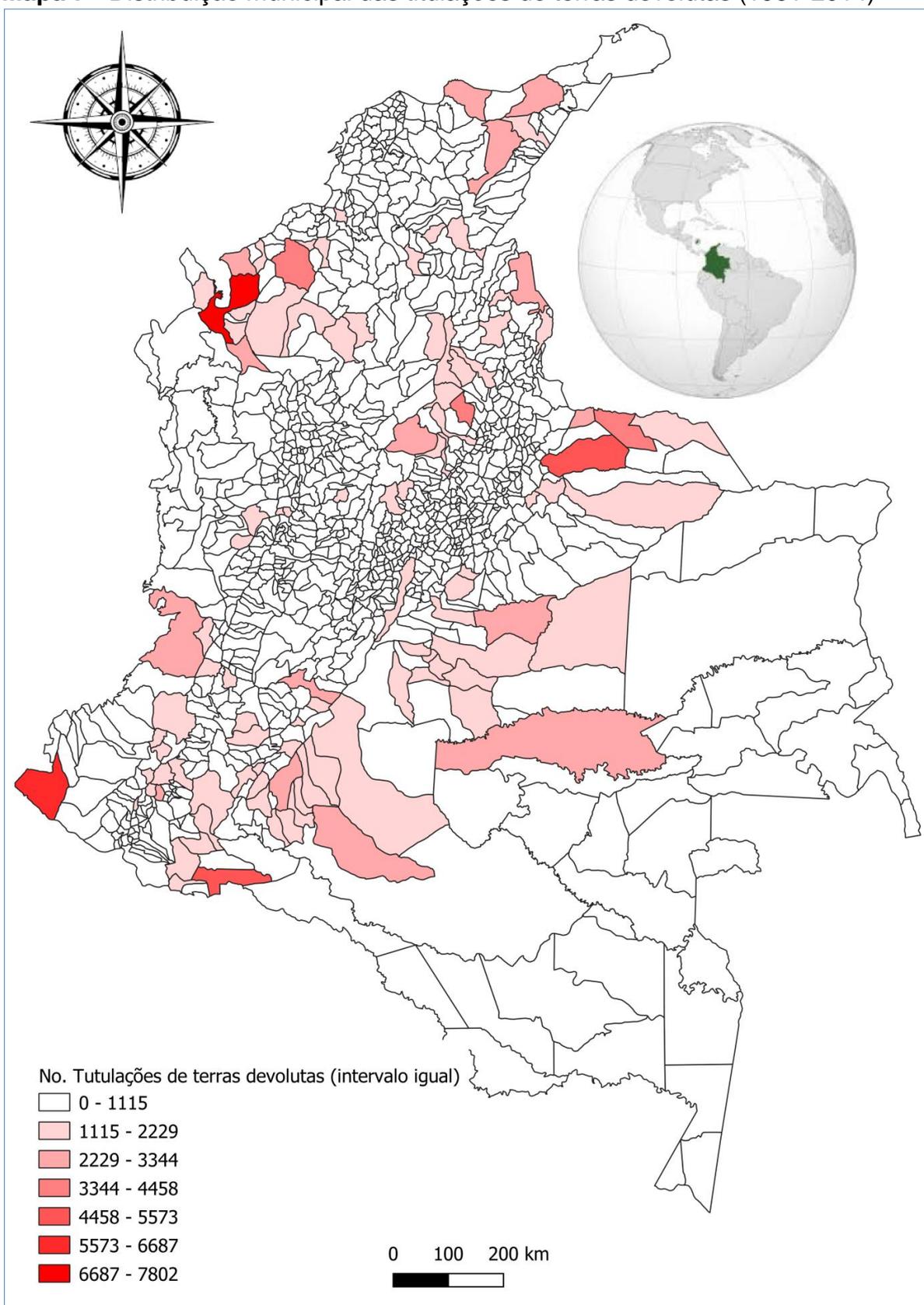
**Tabela 12** - Distribuição da área titulada como terras devolutas por grandes regiões (1960-2014)

Região	Área titulada (hectares)	Porcentagem
Caribe	4.539.441	8%
Centro-Oriente	2.338.454	4%
Centro-Sul	11.726.621	21%
Eixo cafeeiro	2.430.881	4%
Planícies orientais ( <i>Llanos</i> )	25.718.790	45%
Pacífico	7.935.484	14%
Sem informação	2.138.042	4%
<b>Total</b>	<b>56.827.713</b>	<b>100%</b>

(\*) Essa estimativa subtrai a área correspondente aos territórios indígenas (*resguardos*) de origem colonial.

**Fonte:** SIDER-INCODER. Cálculos e elaboração própria.

Em um nível mais baixo de agregação, destacam-se algumas regiões e sub-regiões do país de notável importância no processo de colonização. A partir do Mapa 7 é possível localizar aglomerações na titulação de terras devolutas no período de 1960 a 2014. Nessas aglomerações, como poderá ser analisado na próxima seção, ao cruzar os dados de titulações com os usos da terra e as atividades econômicas, mantém-se um relacionamento próximo com certos *booms* comerciais extrativistas (petróleo, mineração etc.), plantações agroindustriais (palma de óleo, borracha, açúcar, entre outras), assim como a própria influência da violência e do narcotráfico.

**Mapa 7 - Distribuição municipal das titulações de terras devolutas (1961-2014)**

Fonte: SIDER-INCODER. Cálculos e elaboração própria.

Na procura de pesquisas sobre a relação do conflito armado com a distribuição de terras com origem devoluta foi possível identificar que cada uma das sub-regiões que constituem aglomerações de titulação (áreas de colonização) tem sido objeto de análises específicas que abordam assuntos como a relação entre violência e terras, especialmente após a década de 1980<sup>135</sup>. A seguinte seção descreve o processo de apropriação-concentração da terra nas áreas de colonização e sua relação com o conflito armado.

### **5.3. O processo de concentração da propriedade rural na fronteira agrária**

Em estudos como o referido por Villaveces e Sánchez (2015), não se distinguem os processos de colonização das políticas de reforma agrária, sendo que as análises se concentram na dinâmica da titulação de terras com base em arranjos legais. No entanto constitui um erro confundir a ampliação da fronteira (colonização) com uma política redistributiva (reforma agrária). Além disso, como se propõe demonstrar nesta seção, tal confusão torna-se ainda mais grave quando a evidência empírica sugere que a titulação de terras devolutas não parece ter alterado a distribuição da propriedade rural, e pelo contrário, parece ter acentuado a estrutura agrária bimodal.

Essa afirmação está apoiada na análise das transferências de terras com origem devoluta durante o período, sendo possível encontrar que além da grande proporção de vendas executadas durante o período, o mercado de terras onde se desenvolveram essas vendas em grande medida foi coagido pela violência.

#### **5.3.1. A disputa pelas terras devolutas: o conflito armado e o problema da terra na fronteira**

Conforme mencionado anteriormente, entre 1960 e 2014, 56,8 milhões de hectares (entre propriedades privadas e coletivas) representados em 288.217 propriedades, segundo o SIDER-INCODER, foram tituladas como terras devolutas. Esse banco de dados, no entanto, não permite conhecer o destino subsequente do domínio desses estabelecimentos, razão pela qual foram utilizadas as informações disponíveis sobre transações de terras registradas na *Superintendencia de Notariado y Registro* (SNR).

---

<sup>135</sup> Exemplo de pesquisas regionais sobre o conflito armado e seus fatores relacionados são os vários relatórios e publicações do Centro Nacional de Memória Histórica (CNMH) desde 2013.

As bases da SNR correspondem aos registros de transações imobiliárias para o nível departamental<sup>136</sup>. Essas bases foram cartografadas para o nível municipal, e delas foram subtraídas as transações que envolveram terrenos com origem em terras devolutas após 1961<sup>137</sup>.

Três tipologias caracterizam os registros da SNR: "Urbano", "Rural" e "Sem informação" (Ver ANEXO II). Ao consolidar as bases da SNR, verificou-se que, considerando exaustivamente a classificação "Rural", entre 1961 e 2013 teriam sido titulados 196.528 estabelecimentos com origem em terras devolutas, amostra que apresenta uma divergência de quase 100.000 em relação à amostra do SIDER. Entretanto, ao considerar a categoria "Sem informação", juntamente com a categoria "Rural", chega-se a um total de 390.347 registros, número que excede a mesma base do SIDER em pouco mais de 100.000 registros (Tabela 13).

**Tabela 13** - Titulação de terras devolutas segundo registros de transações (1961-2013)

Período	No. de titulações de terras devolutas	%
Década de 1960	42.198	10,81%
Década de 1970	70.666	18,10%
Década de 1980	93.768	24,02%
Década de 1990	88.101	22,57%
Década de 2000	64.757	16,59%
Período 2010-2013	30.855	7,90%
<b>Total</b>	<b>390.347</b>	<b>100%</b>

**Fonte:** SNR. Cálculos e elaboração própria.

Essas divergências também são encontradas em pesquisas semelhantes, como a análise histórica desenvolvida pelo CNMH (2016) sobre conflito e terras. De acordo com essa pesquisa, que se baseia na série histórica de titulação de terras

<sup>136</sup> A *Superintendencia de Notariado y Registro* (SNR) em coordenação com o *Proyecto de Protección de Terras e Patrimonio de la Población Desplazada* (PPTPD) prepararam vários relatórios regionais entre 2010 e 2012 que avaliaram a situação do registro de imóveis em áreas com alta incidência de deslocamento forçado e potencial desapropriação ou abandono forçado de terras. Esses relatórios se concentraram em transações irregulares com terras nessas áreas, por exemplo, compras massivas, titulação de terras devolutas sem cumprimento de requisitos legais e transações presumivelmente sob a coerção de grupos armados ilegais. Esses relatórios oferecem uma identificação precisa das propriedades (registro imobiliário) e, em alguns casos particulares também a identificação de compradores. Para os fins particulares da pesquisa foram acessados os relatórios executivos da região de Montes de María (departamentos de Sucre e Bolívar), San Martín (Meta), Turbo e Marinilla (Antioquia), Ocaña e Cúcuta (Norte de Santander) e Valledupar (Cesar).

<sup>137</sup> A escolha desta data obedeceu aos limites do período da pesquisa; e também porque em 1961 foi formalmente criado o INCORA (hoje Agência Nacional de Terras - ANT), entidade responsável pela administração e titulação de terras devolutas no país, segundo o disposto na Lei 135 de 1961.

devolutas (1903-2012), no período entre 1961 a 2012, 496.176 terras devolutas teriam sido concedidos a pessoas físicas e jurídicas, envolvendo uma área de 18.391.109 hectares.

Essas discrepâncias consideráveis entre os registros analisados a partir da base SNR seriam explicadas por vários fatores, entre os quais se destacam:

- 1) Vários dos registros classificados como “Sem informação” nas bases de dados da SNR corresponderiam a propriedades urbanas que não fariam parte efetivamente da base de dados SIDER e das séries analisadas pelo CNMH (2016);
- 2) Pelo uso potencial do termo “titulação” nos registros da SNR para designar outras políticas de acesso à propriedade da terra que não corresponderiam com titulação de terras devolutas (por exemplo, distribuição de terras do *Fondo Nacional Agrario - FNA*<sup>138</sup> e mecanismos de acesso a terras como o subsídio integral para compra de terras<sup>139</sup>);
- 3) Pela inclusão nos registros de denominações como "*terrenos baldíos*", "*lote de tierras baldías*", "*unidad agrícola familiar*" e outras semelhantes que foram usadas nesta pesquisa para filtrar a política titulação de terras devolutas, que efetivamente estão nos registros de transações de estabelecimentos rurais, mas que não foram devidamente processadas perante a autoridade competente<sup>140</sup> na administração desses bens no país.

Ainda que existam divergências entre as fontes, é possível estabelecer uma consistência no padrão espacial e dos períodos de ocorrência das e transações com terras devolutas, especialmente quando se compara com o estudo do CNMH

---

<sup>138</sup> O *Fondo Nacional Agrario* (FNA) inclui terras adquiridas pelo Estado por meio de compra direta, extinção de domínio por incumprimento da função social da propriedade, doações, entre outras modalidades. Essas terras são destinadas a processos de reforma agrária. Segundo o CNMH (2016), 1.900.154 hectares teriam ingressado no FNA durante o período 1961-2012, a maioria por compra ou cessão direta (85,3%) e, em menor grau por extinção do domínio (3,4%) Isso demonstraria a preferência do Estado de comprar a terra e não punir usos improdutivos. Esse maior esforço fiscal na aquisição de parcelas para fins de distribuição ocorreu especialmente durante o período de 1962 até 1994, quando se incorporou 75% da área referida.

<sup>139</sup> O subsídio e o crédito para a compra de terras fazem parte dos mecanismos para o acesso à propriedade da terra do denominado Mercado Assistido de Terras (MAT) (MACHADO, 2009).

<sup>140</sup> Nesse sentido, resulta conveniente referir o estudo realizado pela *Universidad Nacional de Colombia* em 2018, segundo o qual, para o período de 1991 a 2015 teriam sido processadas irregularmente mais de 368 mil hectares de terras devolutas usando a figura de “prescrição aquisitiva de domínio”. Dessa maneira, juízes da república usurparam funções da autoridade competente em matéria de titulação de terras devolutas, o que potencialmente favoreceu sujeitos que não cumpriam os requisitos para serem destinatários desses bens (GÜIZA, 2018).

(2016). No entanto, é necessário esclarecer que não foi possível estabelecer uma correspondência em relação à área titulada, uma vez que os registros da SNR que foram disponibilizados carecem dessa informação.

A consolidação das estruturas dos bancos de dados departamentais do SNR possibilitou uma rica e pioneira análise das transações dos terrenos que foram transferidos do patrimônio do Estado para o mercado<sup>141</sup>, sendo excluída da amostra a categoria "Urbana". Para esse fim, foram avaliadas as transações de interesse dessa pesquisa, especificamente as vendas, desmembramentos (*divisiones materiales*) e englobamentos (*englobes*) de imóveis rurais com origem em terras devolutas.

A identificação dos estabelecimentos formados por terras devolutas e as transações realizadas com esses bens foi um trabalho complexo porque não existe uma taxonomia definida nos bancos de dados e pelo fato de que para uma única transação existirem vários códigos e denominações. Por exemplo, no caso de transferências parciais ou totais de propriedade (compras e vendas), foram contabilizadas 18.272 denominações. No caso de titulações de terras devolutas foram encontrados 23.182 nomes diferentes para definir essa transação.

### **5.3.2. Análise dos tempos de ocorrência das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas**

No plano nacional, com base nos cálculos realizados, se constatou que grande parte das propriedades tituladas como terras devolutas durante o período foi vendida (38,5%), 1,3% das propriedades foram objeto de divisão de material e 3,7% de englobamento. Dessa forma, para o nível nacional, verificou-se que 150.326 registros de propriedades inicialmente tituladas como terras devolutas entre 1961 e 2013 foram objeto de pelo menos uma transação no mercado.

Ao analisar o tempo entre a titulação e as vendas se corroborou que 61% dos imóveis titulados foram vendidos parcial ou totalmente durante os dez anos seguintes à titulação da terra por parte do Estado (Tabela 14). Isso sem considerar que 0,5% dos registros apresentam data da transação anterior à titulação, uma

---

<sup>141</sup> As terras devolutas atribuídas às comunidades étnicas mantêm seu caráter inalienável, imprescritível e não embargável em razão a que as figuras de territórios indígenas (resguardos) e territórios coletivos de comunidades afro-colombianas (propriedade coletiva) compartilham essas características. Assim, não é coincidência que, com contadas exceções, os registros de titulação para comunidades étnicas não possuam registro ou tradição de venda ou outro tipo de transação posterior à titulação nas bases da SNR.

situação que pode ser causada, entre outros, por falhas no sistema de informação que capturou os dados originais, equívocos ou erros humanos no registro, e também potenciais casos deliberados de titulação indevida (corrupção).

Esses últimos fatores também seriam compatíveis com os registros das vendas que coincidem com a data da titulação (1,9% do total), ou seja, terrenos que foram vendidos no mesmo dia que foram titulados. Nesses casos, e sob a hipótese de falta de coerção, se revelaria a violação das disposições legais na entrega de terras públicas para garantir o acesso à propriedade de camponeses sem acesso à propriedade da terra ou com área insuficiente<sup>142</sup>.

Por outro lado, a partir do descrito na Tabela 14 se constata que pelo menos uma terceira parte das vendas aconteceram em um período maior de dez anos. Os tempos entre a titulação e as vendas resultam de importância na análise porque em certa forma permitem questionar a eficácia da política de colonização, se esta promover ou não a fixação da população rural pelo meio da garantia da propriedade. Em qualquer caso resultará conveniente também indagar nos fatores determinantes das vendas.

**Tabela 14** - Tempo entre titulação e primeira venda de terrenos com histórico de terras devolutas (1961-2013)

Tempo entre titulação e venda	Número de registros	%
Tempo negativo nos registros (venda registrada antes da titulação)	744	0,5%
Venda registrada no mesmo dia da titulação	2.821	1,9%
Entre 1 e 365 dias	17.374	11,6%
Entre 1 e 5 anos	38.608	25,7%
Entre 5 e 10 anos	32.789	21,8%
Mais de 10 anos	57.990	38,6%
<b>Total</b>	<b>150.326</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:** SNR. Cálculos e elaboração própria.

A quantidade de imóveis vendidos mostra um ritmo crescente e estável durante o período completo (Tabela 15), sendo possível verificar que 72% das vendas foram realizadas entre 1980 e 2010. Durante esse subperíodo aconteceu um crescimento desmesurado dos fatores vinculados ao conflito armado, fenômeno

<sup>142</sup> Essa alteração na ordem cronológica das anotações é caracterizada pela SNR (2011A) em sua análise dos registros de transações nos municípios de Hacarí, La Playa e Tibú (Norte de Santander).

fundamental na explicação da dinâmica do mercado de terras com histórico de terras devolutas, como será analisado com maiores detalhes na seguinte seção deste capítulo.

**Tabela 15** – Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas segundo período de tempo (1961-2013)

Período	No. de vendas	%
Década de 1960	5.855	3,89%
Década de 1970	23.558	15,67%
Década de 1980	32.115	21,37%
Década de 1990	38.646	25,71%
Década de 2000	37.695	25,07%
Período 2010-2013	12.457	8,29%
<b>Total</b>	<b>150.326</b>	<b>100,0%</b>

**Fonte:** SNR. Cálculos e elaboração própria.

Assim, mesmo que a maior intensidade das vendas de propriedades com antecedentes (ou histórico) em terras devolutas não possam ser consideradas *per se* um fator para sustentar o processo de apropriação-concentração em regiões de colonização, suas características espaço-temporais parecem estar associadas conjuntamente com a dinâmica do conflito armado e com a maior incidência de pobreza.

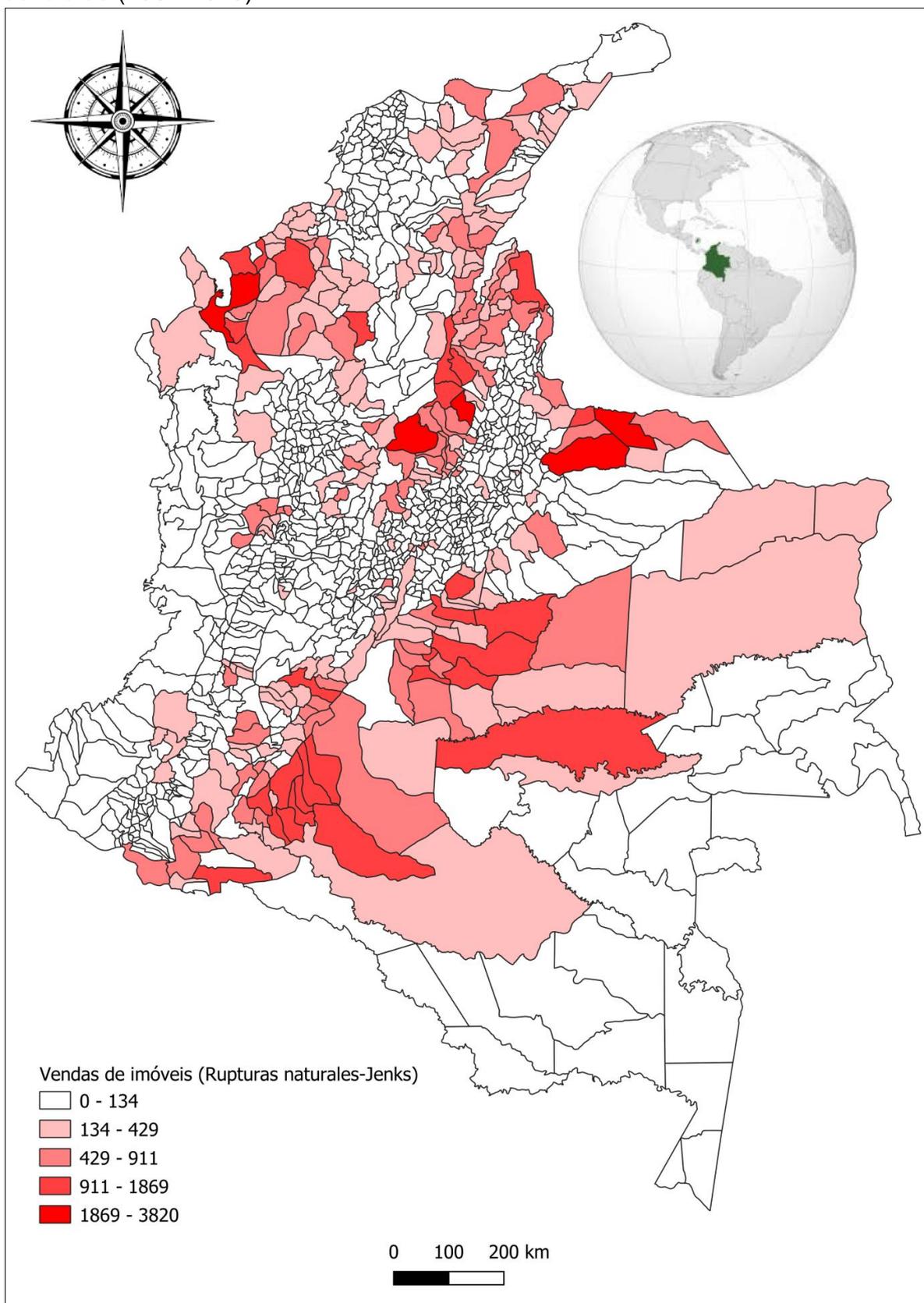
### 5.3.3. Análise espacial das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas

Ao analisar a localização dos imóveis que foram vendidos pode-se afirmar que a distribuição espacial não resulta homogênea para todo o território nacional, sendo encontradas marcadas diferenças territoriais.

Por exemplo, para o nível departamental, verificou-se que os cinco departamentos com as menores vendas de terrenos com antecedentes em terras devolutas foram Valle (1,1%), Nariño (2,9%), Guainía (11,2%), Bolívar (14,2%) e Sucre (15%); enquanto os cinco departamentos com maiores vendas foram Quindío (68,1%), Caquetá (61,8%), Meta (56,6%), Arauca (56,3%), Santander (56,1%) e Cesar (53,3).

Embora a análise para os departamentos permita uma caracterização agregada da mobilidade da terra que outrora pertenceu ao Estado, ao desagregar para o nível municipal as vendas dos imóveis titulados como terras devolutas são apuradas diferenças notáveis.

**Mapa 8** - Distribuição espacial das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (1961-2013)



Fonte: SNR. Cálculos e elaboração própria.

Na análise da amostra total das vendas verificou-se que 156 municípios (de um total de 1122) apresentaram um nível de transações superior ou igual a 60%. Nesses municípios foram titulados 71.213 imóveis (18% do total), registrando a venda de 48.226 desses imóveis (32% do total de transferências de propriedade registradas) durante o período de 1961-2013.

O Mapa 8 apresenta as faixas de vendas por meio de quebras nos dados que mostram áreas contínuas com valores altos (rupturas naturais ou método de Jenks), o que sugere visualmente a potencial presença de dependência ou autocorrelação espacial na distribuição das vendas. Essa suspeita foi conferida mediante o uso de ferramentas próprias da Análise Exploratória de Dados Espaciais (AEDE).

Na análise da distribuição espacial dos dados de vendas, constatou-se a presença de dependência ou autocorrelação espacial, em outras palavras, que a similaridade dos valores de determinada variável está relacionada com sua localização (as medições das variáveis em determinada unidade espacial resultam afetados pelas unidades vizinhas) (CHASCO, 2003; ALMEIDA, 2012; ANSELIN, 2013).

Seguindo a metodologia da AEDE sugerida por Chasco (2003) e (Anselin, 2013), a correlação espacial é confirmada pelo índice local de Moran (restrito na variável de vendas), que é positivo (0,43), sugerindo um efeito de contágio (*spillover*) nas vendas de terras com antecedentes em terras devolutas. Assim, que os valores da variável não resultaram independentes em termos espaciais e, pelo contrário, valores altos em um determinado município coincidiram com valores altos em municípios vizinhos.

Destarte, ao discriminar pelo grau de relação espacial (alto-alto) e considerando a significância estatística, cinco agrupamentos ou *clusters* podem ser caracterizados como “regiões de aglomeração” das vendas, envolvendo 123 municípios<sup>143</sup>. O Mapa 9 mostra os *clusters* formados e o nível de significância estatística associado a cada um deles.

---

<sup>143</sup> Além dos 104 municípios com alta correlação espacial, foram incluídos 19 municípios vizinhos que, mesmo apresentando baixa correlação espacial, indicaram vendas de imóveis com histórico de terras devolutas superior a 30%. Não obstante, foram excluídos os municípios que não apresentaram correlação espacial significativa mesmo que possuíssem um número considerável de vendas. Esse último caso correspondeu com os municípios do departamento de Vichada.

- *Cluster 1: Urabá antioqueño* e área de influência nos municípios do sul de Córdoba e norte de Chocó (23 municípios).
- *Cluster 2: Catatumbo* e área de influência no departamento de Norte de Santander (12 municípios).
- *Cluster 3: Magdalena medio* e área de influência, composta por municípios pertencentes aos departamentos de Santander, Norte de Santander, Antioquia, Cesar e Boyacá (24 municípios).
- *Cluster 4: Arauca* e área de influência, composta pelos municípios pertencentes aos departamentos de Arauca e Boyacá (6 municípios).
- *Cluster 5: Suroriente y llanos*, composto por todos os municípios do departamento de Caquetá e grande parte do departamento de Meta; alguns municípios do departamento de Putumayo (58 municípios) também estão incluídos.

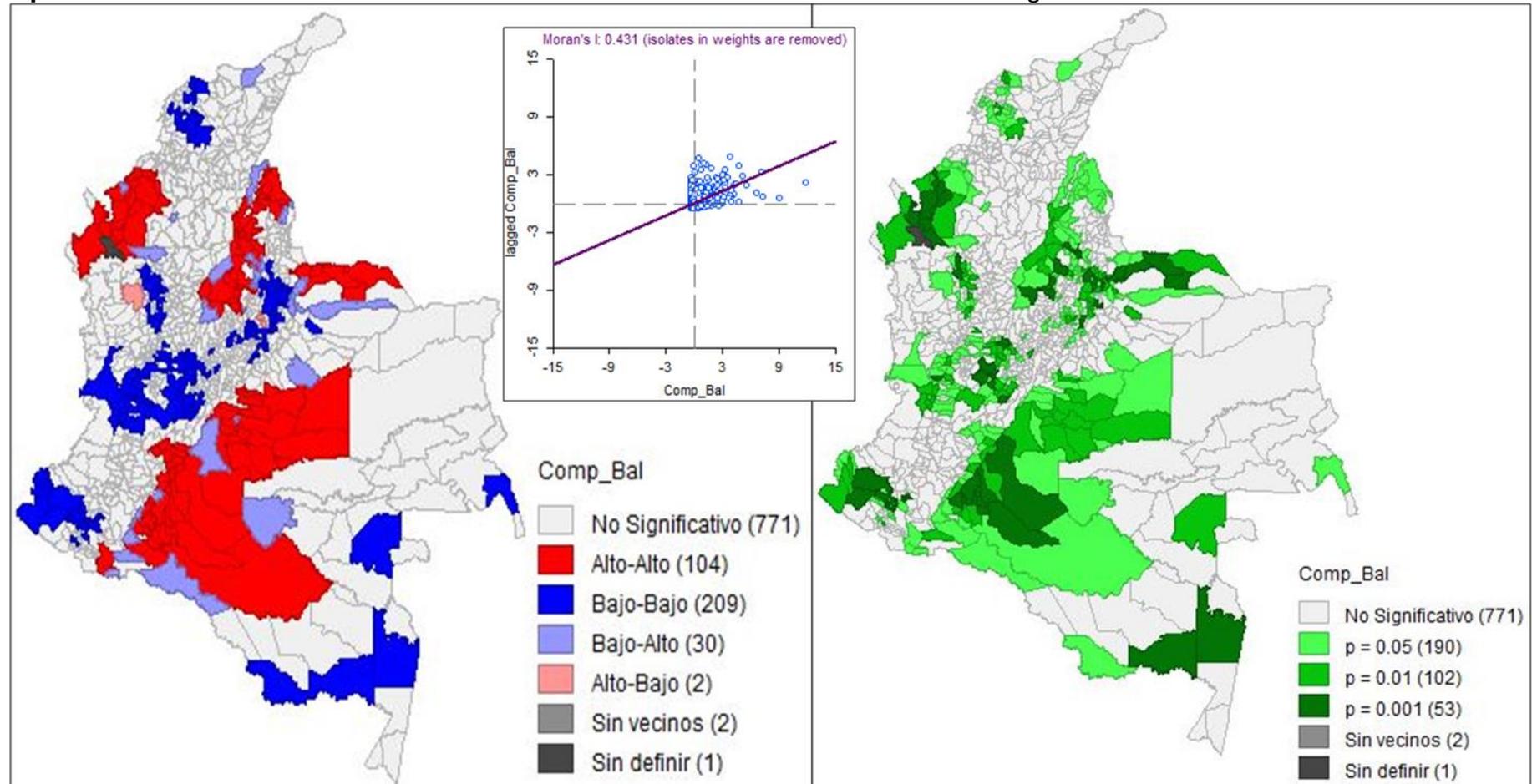
De acordo com os registros da SNR, nesses 123 municípios que compõem os cinco *clusters*, durante o período de 1961-2013, foram titulados 140.006 estabelecimentos com antecedentes em terras devolutas (36% do total nacional), dos quais 75.084 foram vendidos, o que representa metade do total de propriedades com histórico de terras devolutas que tiveram vendas parciais ou totais de propriedades entre 1961-2013 (150.326 das transações de venda) (Tabela 16).

**Tabela 16** - Titulação e venda de terrenos com histórico de terras devolutas por cluster identificado

<b>Clusters</b>	<b>No. Municípios</b>	<b>No. Titulações de terras devolutas</b>	<b>No. Vendas</b>	<b>Vendas/ Titulações (%)</b>
<i>Arauca</i>	6	9.652	5.502	57%
<i>Catatumbo</i>	12	8.985	4.774	53%
<i>Magdalena Medio</i>	24	23.770	13.971	59%
<i>Suroriente y llanos</i>	58	64.184	34.795	54%
<i>Urabá Antioqueño</i>	23	33.415	16.042	48%
<i>Total em Clusters</i>	123	140.006	75.084	54%
<b>Total Nacional</b>	<b>1.122</b>	<b>390.347</b>	<b>150.326</b>	<b>38%</b>

Fonte: SNR. Cálculos e elaboração própria.

**Mapa 9 - Clusters de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e nível de significância**



Fonte: SNR. Cálculos e elaboração própria.

No entanto, esses *clusters* identificados não apenas respondem aos efeitos espaciais de vizinhança, também apresentam uma inércia temporária em sua constituição, em outras palavras, correspondem a áreas nas quais as vendas obedecem a um processo cumulativo. Porém, essa inércia relativa não implica que as vendas ocorressem durante um período específico, mas que seguiram um processo estrutural que só poderia ser limitado pela cessação dos fatores que as explicam. O Mapa 10 mostra a estabilidade relativa das aglomerações (*clusters*) durante o período<sup>144</sup>.

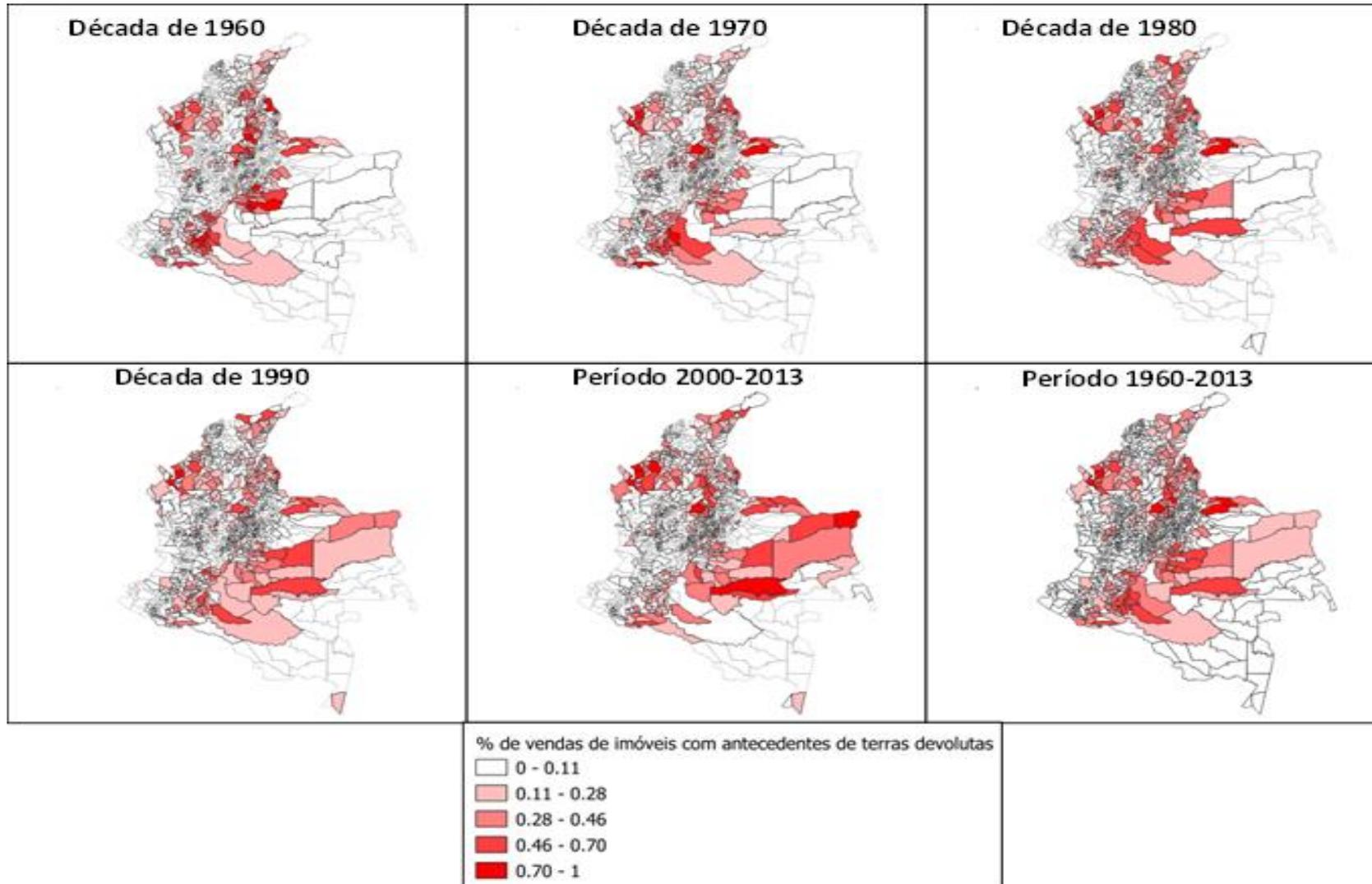
No caso da variável de vendas pode-se inferir um esquema estrutural de centro-periferia, o qual obedece à natureza das propriedades que são objeto de transferência de propriedade e sua localização (áreas de colonização). Como foi demonstrado em linhas anteriores, isso se deve a um fenômeno histórico expansivo (exocêntrico), no qual a ocupação inicial abrangeu principalmente regiões altas (sobre as cordilheiras) e, posteriormente, as planícies (selvas e savanas) foram anexadas. Segundo Chasco (2003), essa característica de centro-periferia na distribuição dos dados sugeriria a ausência de heterogeneidade espacial.

Ao respeito, é preciso manifestar a dificuldade de aplicar ferramentas para testar a simultaneidade dos fenômenos espaciais de dependência e heterogeneidade espacial, principalmente por meio de formas econométricas, devido à indisponibilidade de acesso a dados consolidados para um período tão amplo como o considerado nesta pesquisa, e que ademais desagregasse de forma relativamente contínua as informações para o nível municipal.

---

<sup>144</sup> Esses cinco grupos identificados coincidem em grande medida com as zonas de colonização vigentes na Colômbia no final da década de 1980, as quais são bem caracterizadas por LeGrand (1994) em seu estudo sobre colonização e violência.

**Mapa 10 - Dinâmica espacial (acumulativa) das vendas de imóveis com histórico de terras devolutas (1961-2013)**



**Fonte:** SNR. Cálculos e elaboração própria.

Devido a essas dificuldades de acesso a informação, a análise das operações de compra e venda de terras com histórico de terras devolutas e sua relação com fatores socioeconômicos e políticos, incluindo algumas *proxy* sobre o conflito armado, se restringem a uma análise cartográfica-descritiva. Dessa forma, pretende-se caracterizar a dinâmica de alguns fatores que moldaram uma continuidade da apropriação-concentração em áreas de colonização, simbiose particular que sustentaria em grande medida a persistência de um fator histórico-estrutural do subdesenvolvimento: a distribuição desigual da terra.

#### **5.4. Um mercado coagido: o processo de apropriação-concentração e o conflito armado**

A distribuição das vendas de terras com antecedentes em terras devolutas em tempo e espaço revela uma correlação direta com o fenômeno do conflito armado. Sem embargo, essa relação específica não é própria do período analisado, pelo menos não na categoria geral de "violência" e distribuição de terras. Segundo Reyes (1987), em coerência com Palacios (2011), essa correlação e os diferentes fatores que intervieram (*booms* primário-exportadores, controle territorial e político, entre outros) antecedem ao período que abrange a pesquisa, correspondendo o período denominado "La Violencia" a um ponto de inflexão histórico:

A colonização cafeeira do noroeste foi um conflito permanente entre empresários e camponeses pela apropriação de terras, com altos níveis de violência de lado e lado. A grande crise política de meados do século XX ocultou numerosos conflitos locais sobre a propriedade da terra em áreas cafeeiras na região de Antioquia. *La Violencia* entre 1946 e 1964 removeu toda a estrutura fundiária de muitas regiões andinas e provocou uma nova corrente migratória em direção às atuais zonas de colonização. Boa parte das lutas da guerrilha ocorreu nessas regiões, onde a propriedade da terra não foi estabilizada nem a estrutura social foi consolidada (REYES, 2016, p. 34, tradução nossa).

Essa continuidade nos padrões dos conflitos e da disputa de terras tornou relevante o conceito de causação circular cumulativa como forma de entendimento dos fatores estruturais do subdesenvolvimento e sua junção com a violência. Assim, como analisado por Myrdal (1959), a semelhança de certos fatores em diferentes períodos históricos parece demonstrar um caráter relativamente estático dos fenômenos. No entanto, cada estágio está vinculado a situações anteriores,

reproduzindo círculos viciosos, que no caso colombiano constituem uma mistura trágica do problema agrário e do conflito armado (PNUD, 2011).

Lucros e rendas ilegais serviram de combustível para o fortalecimento do conflito armado na Colômbia na história contemporânea, entre as quais a mais conhecida e talvez a mais estudada seja o negócio do narcotráfico. Esse fenômeno, que tem uma tradição relativamente curta na Colômbia, injetou recursos financeiros e logísticos que ampliaram os ciclos de barbárie nunca antes vistos, gerando um processo de mutação do conflito (PÉCAUT, 2015).

O aumento do dinheiro em circulação devido à economia do narcotráfico fortaleceu diferentes atores, desde as guerrilhas mediante negócios como a coleta de "vacinas"<sup>145</sup> até os chefes do narcotráfico e seus exércitos privados (paramilitares), quem se aliaram até mesmo com setores das forças armadas regulares em um processo de "luta contra insurgente" (MELO, 1990B; PÉCAUT, 2010).

Da mesma forma, o narcotráfico cooptou e/ou permeou segmentos importantes do aparato institucional em todos os níveis; ao tempo que estabeleceu relações próximas com empresas privadas, promovendo negócios ligados à ilegalidade e à violência, tanto em áreas urbanas quanto em áreas rurais (GARAY et al. 2008, 2013; DUNCAN, 2015; PÉCAUT, 2015; CNMH, 2015, 2017; SALAS, 2015).

O desenvolvimento do negócio do narcotráfico e a presença dos atores na guerra ocorreram em grande parte em áreas de colonização (PÉCAUT, 2015; REYES, 1987, 2016). Nessa associação, para Reyes (1987), a política estadual de titulação de terras devolutas até meados da década de 1980 significava uma contradição, visto que implicava conceder direitos de propriedade sobre áreas nas quais os beneficiários teriam dificuldades para sobreviver.

Essa contradição apontada por Reyes (1987) manifestou-se também no período subsequente, mantendo-se a espiral de barbárie e injustiças na fronteira agrária, onde a titulação de terras devolutas foi gradualmente esvaziada da sua

---

<sup>145</sup> Segundo GMH (2013) e Wills (2015), o termo "vacina" refere-se a uma gíria do conflito que na realidade corresponderiam com extorsões praticadas por grupos armados ilegais. Segundo Molano (2016) as *vacinas* no caso concreto de alguns grupos guerrilheiros eram consideradas impostos para o exercício de atividades legais e ilegais em zonas sob o controle territorial desses grupos (por exemplo, cobranças pela produção de insumos para narcóticos). Em outros casos, essas cobranças extorsivas foram feitas por grupos armados ilegais a empresários ou latifundiários localizados em áreas de conflito. De qualquer forma, sua realização demonstraria a incapacidade do Estado no exercício pleno de controle territorial nas regiões de conflito.

essência como política de acesso à propriedade da terra para camponeses pobres, e transformando-se na prática em mais um *locus* de disputa entre os agentes envolvidos no conflito armado.

Os focos espaciais com maior incidência do conflito armado corresponderam em grande proporção às áreas onde ocorreu o maior número de transferências de terrenos com histórico de terras devolutas, principalmente durante o subperíodo 1980-2010 (GMH, 2013).

É importante mencionar, por outro lado, que a dinâmica da violência e sua relação com o processo de apropriação-concentração da terra não resulta exclusiva dos *clusters* identificados, ou seja, transcende as áreas de colonização apesar de se apresentar com maior intensidade e continuidade nestes espaços.

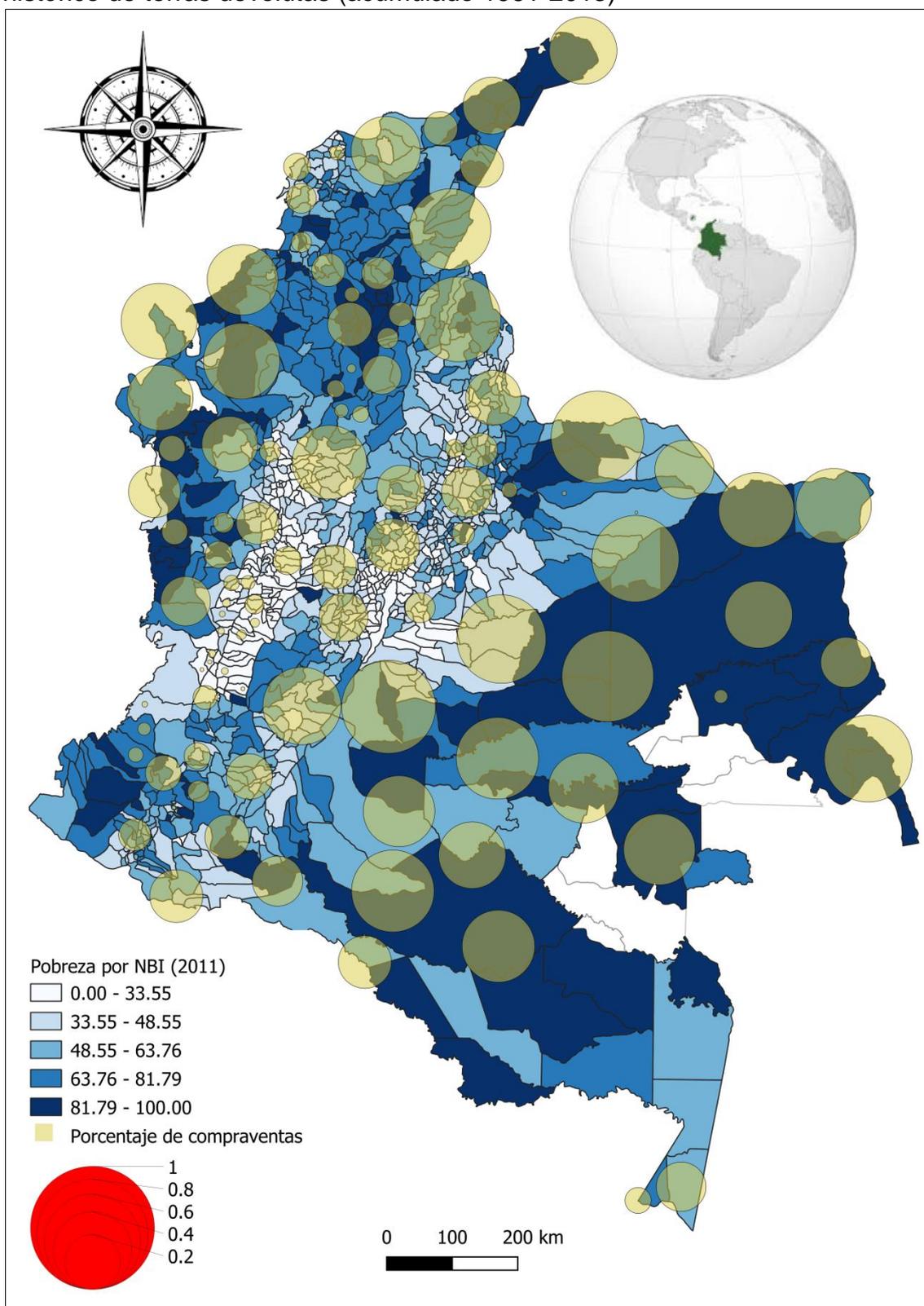
Por exemplo, ao revisar outras áreas não distinguidas nos *clusters* como a região dos Montes de María ou alguns municípios do departamento de Caldas e Cauca, estes apresentaram durante o período alta incidência da violência e graves conflitos agrários, envolvendo não só compras massivas de terras de comunidades camponesas, também conflitos territoriais com comunidades étnicas (SNR, 2011B; CINEP, 2019; GMH, 2013).

Destarte, a elevada aglomeração da relação entre as vendas de imóveis com tradição de propriedade em terras devolutas e a maior incidência da violência, não resulta exclusiva em áreas de ampla colonização, também pode ser verificada em regiões onde os efeitos do conflito armado também foram severos, mas que por efeitos estatísticos não conseguem “se ajustar” aos efeitos espaciais de vizinhança nas medições. Esse resultado também resulta ser consequência das limitações de informação, particularmente de dados sobre o conflito armado para o período completo.

No entanto, além da intensidade do conflito armado, o mercado de terras com antecedentes em terras devolutas também funcionou – e foi fortemente afetado— por fatores socioeconômicos como a pobreza que historicamente acompanha a violência; e também fatores institucionais, como a insegurança da propriedade, a coerção pela violência, dentre outros. Assim, as consequências do conflito armado e a vulnerabilidade social territorial parecem ter legitimado o processo de apropriação-concentração, em certo sentido uma contradição devido aos recursos milionários que movimentam as cadeias de negócios nas áreas de

colonização (coca, petróleo, mineração etc.) (LEGRAND, 1994; PNUD, 2011) (GMH, 2013).

**Mapa 11** - Pobreza por NBI (2011) e porcentagem de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (acumulado 1961-2013)



Fonte: SNR, CEDE-Universidad de los Andes. Elaboração própria.

Ao respeito convém reiterar nos resultados do censo nacional agropecuário de 2014, no qual se revela que quase a metade da população rural é pobre (45,5%) segundo o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). No caso das comunidades étnicas, uma grande proporção localizada na fronteira agrária, esse indicador atingiu 63,5%.

Ao examinar espacialmente a distribuição das vendas durante o período, constatou-se que a pobreza (medida pelo indicador de Necessidades Básicas Insatisfeitas-NBI) nos municípios que compõem os *clusters* identificados atingiu em média 60,3 em 2011 (Mapa 11).

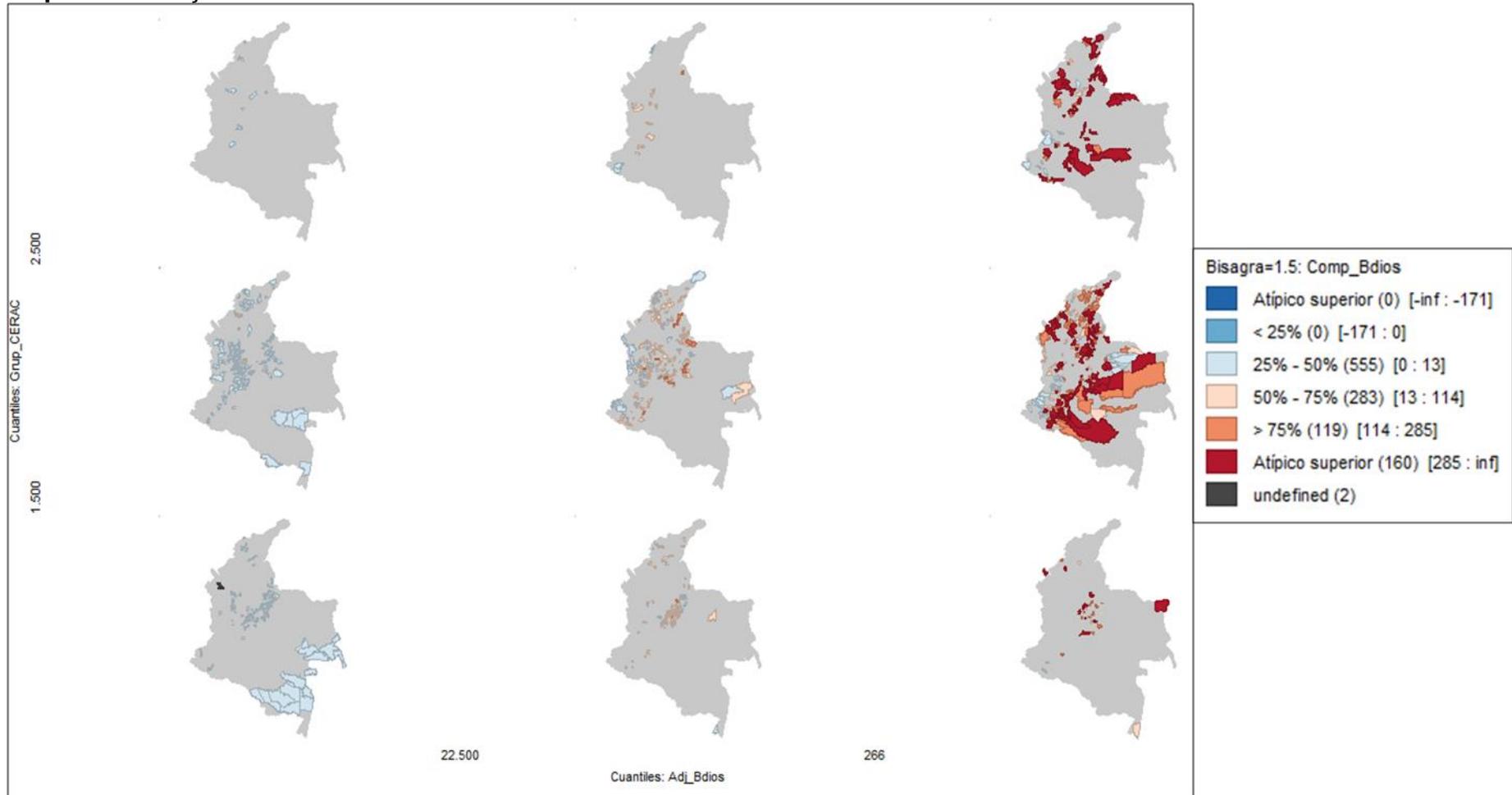
Por outro lado, ao analisar o grau de intensidade do conflito armado e sua relação com a titulação e venda de terrenos com histórico em terras devolutas, é identificada uma relação direta entre as variáveis. O mapa condicional (Mapa 12) mostra a relação entre a caracterização municipal do conflito armado realizada pelo *Centro de Recursos para el Análisis de los Conflictos* (CERAC)<sup>146</sup> (eixo vertical), a titulação de terras devolutas (eixo horizontal) e as vendas de terrenos titulados como terras devolutas (variável condicional-bisagra). Segundo essa descrição espacial, os municípios onde o conflito foi mais forte e mais persistente corresponderam com municípios onde se titularam mais terras devolutas.

Assim, a terra continua sendo um fator explicativo fundamental no processo de mutação da violência na Colômbia na história contemporânea. De fato, apenas 10 municípios apresentaram uma alta incidência do conflito armado e, por sua vez, corresponderam aos menores percentis de titulação de terras devolutas (vértice superior esquerdo). A situação oposta, ou seja, a alta titulação de terras devolutas em correspondência com baixa incidência do conflito armado envolveu um pequeno número de municípios, a maioria deles localizados no centro do país.

---

<sup>146</sup> O CERAC caracteriza os diferentes municípios do país em seis categorias para o período de 2000 a 2012, com base em variáveis como a presença de grupos armados (guerrilhas, paramilitares, quadrilhas criminosas, etc.) e o número de eventos violentos, discriminando por intensidade (leve ou forte) e continuidade (persistente ou finalizada). Ao respeito resulta conveniente dizer que, mesmo o período coberto por essa variável mal corresponda a um quarto do período analisado, não foi possível acessar uma fonte de informação sobre o conflito por um período mais amplo.

**Mapa 12 -** Relação entre conflito armado e venda de terrenos com histórico de terras devolutas



**Fonte:** SNR, CERAC. Cálculos e elaboração própria.

Os municípios identificados no vértice superior direito do Mapa 12, que representam aqueles com os mais altos níveis de conflito e titulação de terras devolutas, integram áreas específicas com continuidade espacial quando discriminadas pelo grau de venda (variável bisagra). Essas áreas coincidem em grande medida com os *clusters* identificados na seção anterior (Mapa 9).

Essa relação entre o mercado dos imóveis com histórico em terras devolutas e o conflito armado se torna mais clara quando são consideradas variáveis particulares que caracterizam os efeitos do conflito. Nesse propósito a seguinte seção abordará fatores vinculados ao conflito como o abandono forçado, a desapropriação de terras e a presença de cultivos usados como insumos na produção de substâncias entorpecentes e a relação particular com o “mercado coagido” de terras.

#### **5.4.1. Os fatores vinculados ao conflito armado e o “mercado coagido” de terras**

##### ***5.4.1.1. O deslocamento forçado da população rural***

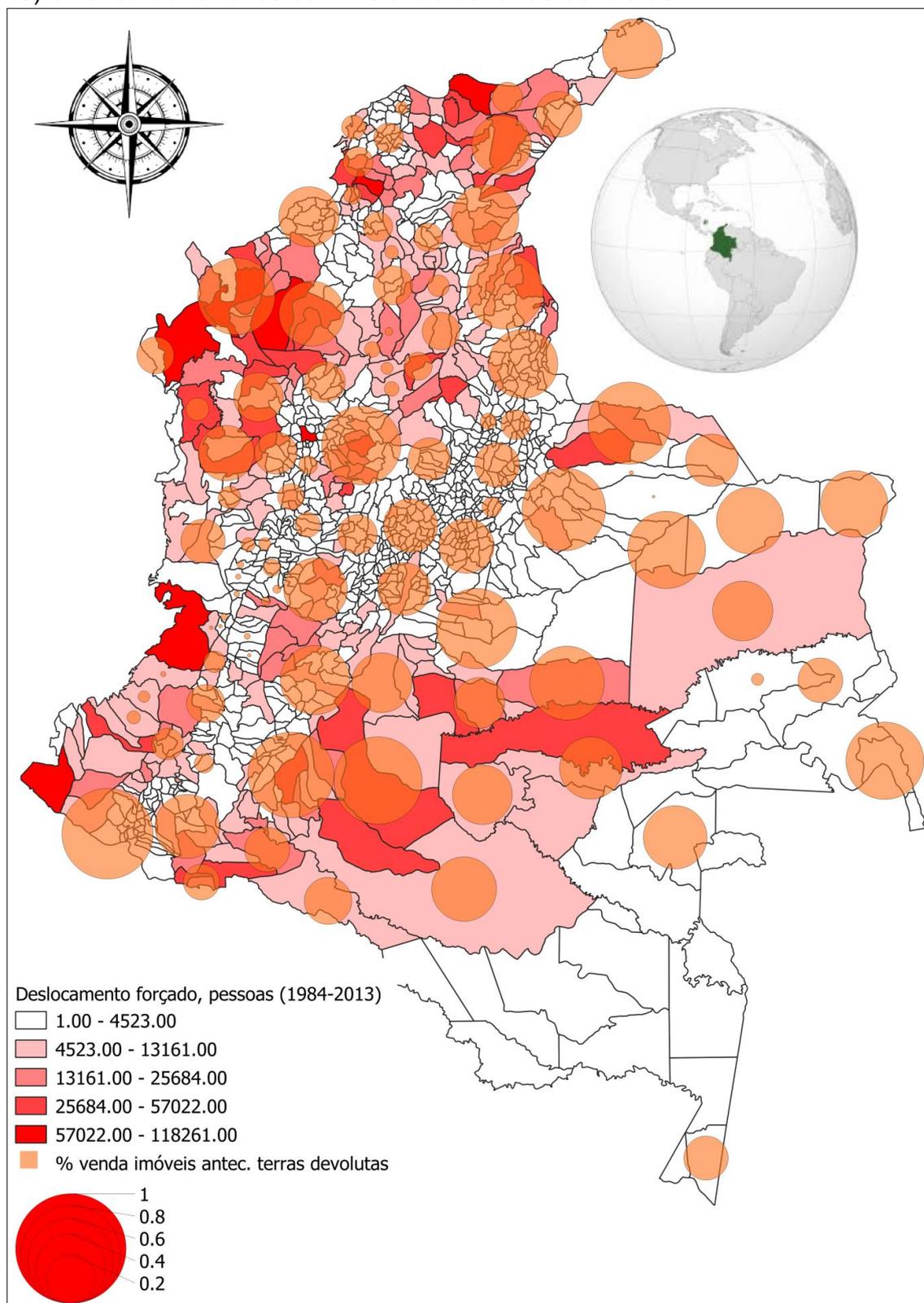
O deslocamento forçado da população rural representa um drama humanitário de incalculáveis custos psicossociais, econômicos, políticos e culturais. Por vários anos, a Colômbia tem ocupado o pódio desonroso e trágico dos países com as maiores migrações forçadas internas. De acordo com a Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 2018 a Colômbia foi o segundo país com o maior número de pessoas deslocadas à força, só superado pela Síria, país devastado pela guerra desde 2011.

Segundo a *Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas* (UARIV), 7.923.038 pessoas foram obrigadas a se deslocar devido ao conflito armado interno entre 1984 e 2016<sup>147</sup>. Ao analisar os dados das migrações forçadas, verifica-se que aproximadamente 1,4 milhões de pessoas foram deslocadas forçosamente entre 1984 e 2013 em municípios pertencentes aos *clusters* de vendas identificados (Tabela 17 e Mapa 13).

---

<sup>147</sup> Esse número não necessariamente coincide com o total de pessoas, isso em razão a que uma pessoa pode aparecer como vítima de vários eventos relacionados com o conflito. Não obstante, a pesquisa da CGR (2015) apresenta dados sobre famílias e pessoas deslocadas forçosamente durante o período 1980-2013.

**Mapa 13** - Deslocamento forçado (casos de pessoas expulsas, acumulado 1984-2013) e venda de terrenos com histórico de terras devolutas



Fonte: UARIV, DNP, SNR. Cálculos e elaboração própria.

**Tabela 17** - Efeitos do conflito armado nos clusters de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas

<b>Clusters</b>	<b>Deslocamento forçado (pessoas)</b>	<b>Vítimas em massacres</b>	<b>Vítimas MAP</b>
<i>Arauca</i>	46.217	70	283
<i>Catatumbo</i>	121.174	474	750
<i>Magdalena Medio</i>	114.944	815	201
<i>Suroriente y llanos</i>	529.964	823	2.369
<i>Urabá Antioqueño</i>	537.255	1.060	533
<b>Total</b>	<b>1.349.554</b>	<b>3.242</b>	<b>4.136</b>

**Fonte:** UARIV, CNMH, DNP. Cálculos e elaboração própria.

O deslocamento forçado na Colômbia foi causado, em grande medida, pelos efeitos do conflito armado em junção com um panorama social trágico do campo. Assim, à incapacidade do Estado na geração de condições para o progresso social se somou a impossibilidade de garantir a sobrevivência física dos habitantes devido à ausência de monopólio do uso legítimo da violência, particularmente nas áreas rurais mais afastadas.

Segundo dados do CNMH, entre 1980 e 2014, se registraram 16.565 vítimas em massacres perpetradas pelos diferentes atores do conflito armado (guerrilhas, paramilitares, exército regular, entre outros). Dessas vítimas, uma quinta parte teve lugar nos 123 municípios que compõem os *clusters* de vendas de imóveis com antecedentes em terras devolutas. Esses *clusters* também incluem um terço das vítimas de minas explosivas terrestres ou *Minas Anti-Persona* (MAP) registradas entre 1990 e 2017.

Entre outros efeitos, o deslocamento forçado da população rompe os laços sociais e econômicos das famílias, forçando-as a deixar ativos e relações com a suas comunidades de origem, uma decisão obrigada diante o potencial desaparecimento físico ou de outras agressões próprias do conflito armado na Colômbia (violações e estupros de mulheres, recrutamento ilegal de jovens e menores de idade, etc.) Entre os ativos abandonados forçosamente ou desapropriados de forma violenta, sem dúvida, o principal é a terra.

#### **5.4.1.2. Desapropriação, abandono forçado e restituição de terras**

Segundo o levantamento estatístico sobre as vítimas realizado pela CGR (2015), a magnitude da desapropriação e do abandono forçado<sup>148</sup> de terras alcançou 7,7 milhões de hectares, considerando unicamente o período de 1985 a 2013.

Uma parte significativa dessa área abandonada de forma forçada ou desapropriada de forma violenta correspondeu com terras tituladas pelo Estado como terras devolutas em benefício de camponeses pobres. Uma análise não pormenorizada da política de restituição de terras criada mediante a Lei 1448 de 2011 parece apoiar esta afirmação.

Em 2011 foi promulgada a Lei 1448 e os decretos-leis para comunidades étnicas, um compêndio normativo enquadrado na justiça transicional que, em primeiro lugar, reconheceu a existência<sup>149</sup> de um conflito armado na Colômbia e suas consequências, particularmente sobre a integridade física das pessoas vítimas. E em segundo lugar, a política de restituição de terras e territórios estabeleceu medidas para a satisfação progressiva dos direitos da população vítima do conflito, fundando compromissos de solução, por um lado, das violações repetidas dos direitos, situação que legitima a persistência do *estado de coisas inconstitucional* (Sentença T-025 de 2004), e por outro lado, na recuperação e entrega das terras

---

<sup>148</sup> Resulta conveniente mencionar que a estimativa feita pela CGR (2015) se somaria ao conjunto de estudos e pesquisas que mostram uma falta de consenso na magnitude do abandono e desapropriação de terras como ocasião do conflito armado. Segundo Gutiérrez et al. (2018), a partir do exame de diferentes estudos se estima que a desapropriação de terras (despojo) varia entre 1 e 10 milhões de hectares para o período posterior a 1980.

<sup>149</sup> A expedição da Lei de vítimas e restituição de terras foi objeto de um acalorado debate entre diferentes setores políticos, entre outras razões, pelo reconhecimento do conflito armado interno. O problema estribava nas consequências que implicavam tal reconhecimento, em particular o *status* político das guerrilhas, que em vigência de discursos como a segurança democrática (pilar da ação política dos governos de Álvaro Uribe Vélez entre 2002-2010) foram consideradas terroristas. Além dessa controvérsia ulterior, o debate da lei também mostrou sérias divergências em assuntos como a definição de vítima, o prazo da lei, seu financiamento e os limites para a garantia de direitos. Não obstante, as maiorias parlamentares do partido da Unidade Nacional afirmaram ao então Presidente da República, Juan Manuel Santos Calderón, aprovou a iniciativa legal. Esse evento marcou o distanciamento entre o chefe do executivo e seu antecessor (Álvaro Uribe Vélez), aspecto que ganharia nos anos seguintes uma forte polarização política, não apenas pela oposição do setor político de direita radical de Uribe Vélez à Lei 1448, mas ao processo de paz com a guerrilha das FARC que o governo de Santos promoveu, tendo como evento histórico de transcendência a vitória da campanha do “NÃO” (liderado por Uribe Vélez e o partido Centro Democrático) no plebiscito realizado em 2 de outubro de 2016.

que foram objeto de abandono e/ou desapropriação<sup>150</sup>. No cumprimento destas obrigações o Estado fixou inicialmente um horizonte de dez anos<sup>151</sup>.

Em relação com a demanda social para restituir as terras objeto de abandono e desapropriação, segundo dados disponíveis a partir de 2013, os pedidos de inscrição ao *Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente* (RTDAF) totalizaram 31.318 em janeiro de 2013, abrangendo uma área aproximada de 2.258.761 hectares.

Não obstante, a demanda de restituição tem chocado com as possibilidades de materialização desse direito. Segundo informação oficial da URT, até 2018 a política de restituição teria incluído apenas 2,8% (220 mil hectares) da área total estimada no período 1980-2013 que estimou a CGR em 2015 (7,7 milhões de hectares). Dessa área restituída, dois terços corresponderam a cinco sentenças de comunidades étnicas (restituição de direitos territoriais), e portanto não podem ser atribuídas à aplicação da lei sobre terrenos reclamadas por famílias camponesas (RAMÍREZ, 2018).

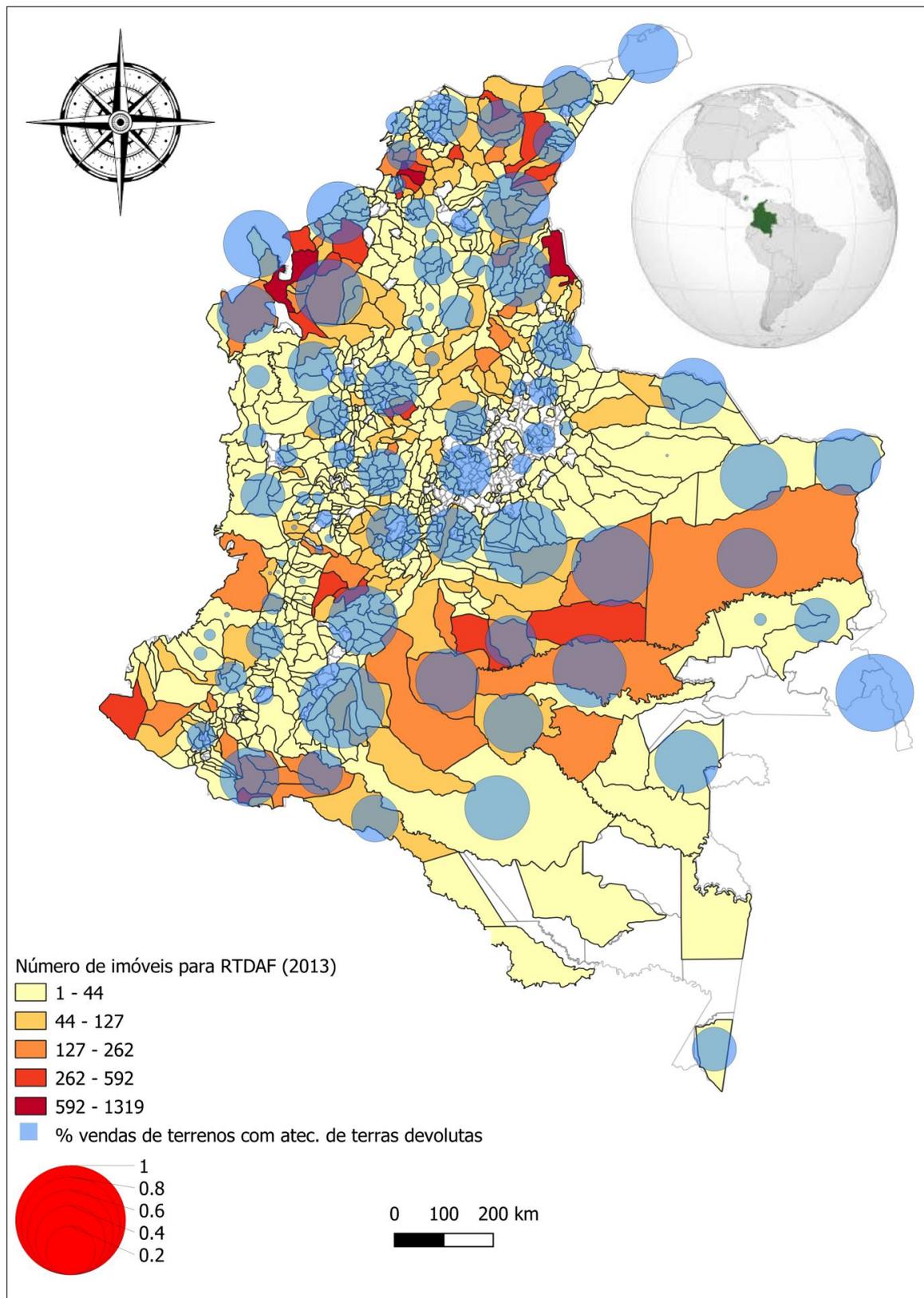
Ainda que o avanço do processo de restituição seja marginal em termos de satisfação material do direito, a demanda social da lei sugere a hipótese de uma correlação entre os pedidos de restituição de terras e as vendas de imóveis rurais com histórico de terras devolutas. A esse respeito é conveniente mencionar que, tanto as áreas de maior deslocamento forçado da população quanto os períodos com maiores registros de abandono ou desapropriação forçada de terras coincidem em grande proporção com vendas de imóveis com antecedentes em terras devolutas (Tabela 17 e Mapa 14).

---

<sup>150</sup> Entre os direitos que a Lei 1448 de 2011 e os decretos-lei reconhecem e pretendem satisfazer estão a restituição de terras e a restituição de direitos territoriais (no caso de comunidades étnicas) para casos de abandono forçado ou desapropriação de áreas rurais como consequência do conflito armado. O direito à restituição, no entanto, só é reconhecido por atos de desapropriação ou abandono com posteridade ao dia 1 de janeiro de 1991 (art. 75), enquanto o que o reconhecimento da condição de vítima corresponde ao período após o dia 1 de janeiro de 1985 (art. 3).

<sup>151</sup> Recentemente, a Corte Constitucional (o supremo tribunal da Colômbia), através da Sentença C-588/19, eliminou o prazo de prescrição de 10 anos da lei 1448 de 2011, deixando-a parcialmente indefinida, e sugerindo a necessidade do Congresso para legislar sobre o assunto, mas que se o legislativo não o fizer a modificação, se entenderia que a lei teria vigência até o dia 7 de agosto de 2030, sendo coerente com as medidas regulatórias, também de caráter transicional, que correspondem ao Acordo de Paz entre o Estado colombiano e a ex-guerrilha das FARC, em particular o Ato Legislativo 02 de 2017.

**Mapa 14** - Número de estabelecimentos no RTDAF e vendas de terrenos com histórico de terras devolutas



Fonte: SNR, UAERT. Cálculos e elaboração própria.

Essa coincidência espacial e em tempo entre o mercado das terras outrora devolutas com fenômenos como a desapropriação e o abandono de terras é confirmada nos resultados da política de monitoramento à Lei 1448 de 2011.

De acordo com o quarto relatório da *Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011* (CSMI) publicado em agosto de 2017, para esse ano 44.223 do total de 100.158 (44,2%) pedidos de restituição correspondiam a terras devolutas, mas apenas 33% estavam em áreas microfocalizadas<sup>152</sup>.

O sexto relatório da CSMI, divulgado em agosto de 2019, reitera essa relação, concluindo que a espiral de concentração e violência levou a sérios desastres humanos e ecológicos, impulsionados tanto por atividades econômicas legais (pecuária, agronegócio) como ilegais (tráfico de drogas) com afetação principal em áreas de colonização:

[...] o seguimento da política de restituição de terras revelou um círculo vicioso que impede que esse direito fundamental se materialize em muitos territórios de maneira sustentável e transformador, pelas seguintes razões: i) Padrões macro-criminais que ameaçam a vida, a liberdade e a integridade dos camponeses vítimas do conflito armado na Colômbia, devido à persistência e fortalecimento dos grupos armados ilegais e suas estratégias de controle territorial associadas a empresas legais e ilegais. ii) A desapropriação e/ou abandono de terras abre as portas para o desmatamento que tem o efeito de ampliar plantações de produtos para a produção de substâncias entorpecentes, pecuária extensiva, agroindústrias e, em alguns casos, leva à acumulação ilegal de terras devolutas do país. Com o aumento de plantações ilícitas, são ativados mecanismos de erradicação, muitos deles prejudiciais ao meio ambiente. O desmatamento não é um fenômeno isolado: foi demonstrado que isso é seguido pelo plantio de culturas ilícitas e pela exploração intensiva de recursos subterrâneos (minas). iii) Esse ciclo de desapropriação associado ao desmatamento e aos danos ambientais gera mudanças agressivas no uso da terra, desprotegendo áreas de importância ecológica estratégica, que contribuem para o aquecimento global e aumentam a crise de acesso à água e a insegurança alimentar da população rural camponesa, étnica e urbana (CSMI, 2019, p. 142, tradução nossa).

Assim, a luta em torno e pela terra continua sendo um componente importante da explicação do conflito armado na Colômbia. De fato, os cálculos e as relações estabelecidas permitem concluir que a principal razão para o conflito se

---

<sup>152</sup> A microfocalização é um processo que prioriza áreas em que há pedidos de restituição guardando coerência no nível interinstitucional com a garantia de condições de segurança para um potencial retorno dos demandantes.

reproduzir na fronteira agrária do país se deve, entre outros, à existência de terras devolutas. A correlação espacial das consequências do conflito armado (deslocamento forçado, abandono forçado e desapropriação de terras) com a dinâmica das vendas de imóveis com antecedentes em terras devolutas, assim parecem confirmá-lo.

#### **5.4.2. Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e narcotráfico**

A importância do narcotráfico como mecanismo propulsor do conflito armado na Colômbia é palmaria. No entanto, esse fenômeno bastante associado à violência, no seu sentido mais puro, também é um negócio, em cuja cadeia de valor manifesta grande desigualdade em cada um dos elos que a compõem. Nesta cadeia de valor, os camponeses que cultivam plantas de coca (estágio inicial da produção de substâncias entorpecentes) não são elos com grandes benefícios, em razão a que a maior proporção do valor do negócio se distribui nos estágios do comércio em grande escala e varejista (CAJIAO et al., 2018).

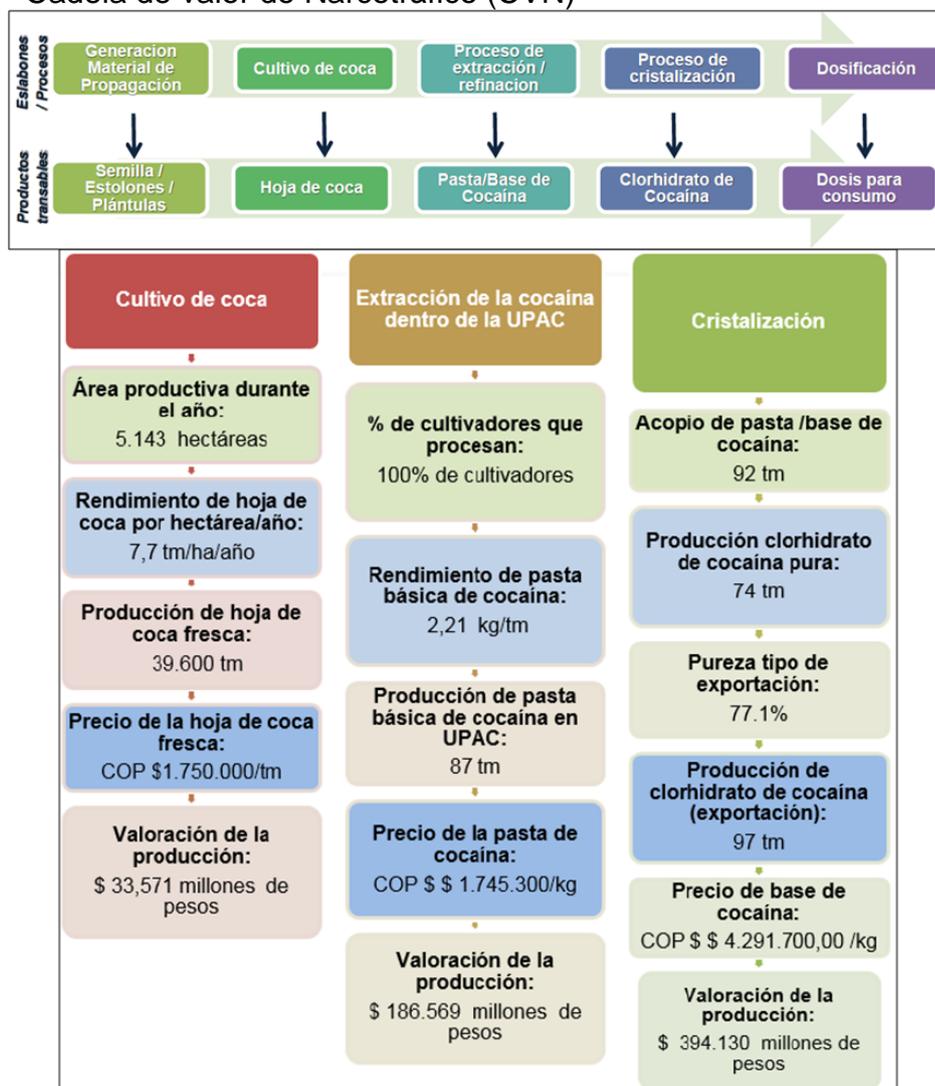
O *Ministerio de Justicia* (2016) apresentou um modelo piloto para a caracterização da Cadeia de Valor do Narcotráfico (CVN) com enfoque territorial. Esse modelo exemplifica a desigualdade social dessa atividade econômica ilegal, que inclui, por um lado, camponeses pobres que veem no cultivo da coca uma forma de sobrevivência; e, por outro lado, uma fonte crescente de lucro de atores como traficantes de drogas e outros atores envolvidos na tragédia da violência.

A Figura 3 mostra na parte superior as diferentes fases da cadeia de valor do narcotráfico e na parte inferior indicadores de rendimento, preço e valor da produção em cada fase. Ao colocar sujeitos ou classes sociais envolvidos nessas fases, a fase de cultivo da coca, na qual os camponeses pobres estariam envolvidos, dificilmente representaria 8,5% da avaliação na fase de cristalização. O valor resulta irrisório em relação ao valor da produção quando é comercializada ao varejo.

Assim, o tráfico de drogas recria uma espada de dois gumes na terrível mistura de subdesenvolvimento e violência. Esse duplo envolvimento do narcotráfico no âmbito do conflito armado foi uma das principais razões para sua inclusão nos pontos do acordo base para a negociação da paz em La Habana (Cuba). De fato, a análise das consequências da violência mostrou um impacto maior na população civil e vulnerável do que nas partes armadas. Assim, o tráfico de drogas não foi

apenas um combustível para a violência na Colômbia, senão que é um fenômeno que expôs a vulnerabilidade social e o abandono das áreas periféricas por parte do Estado (GMH, 2013; WILLS, 2015; JUNGUITO et al., 2017).

**Figura 3 - Cadeia de valor do Narcotráfico (CVN)**



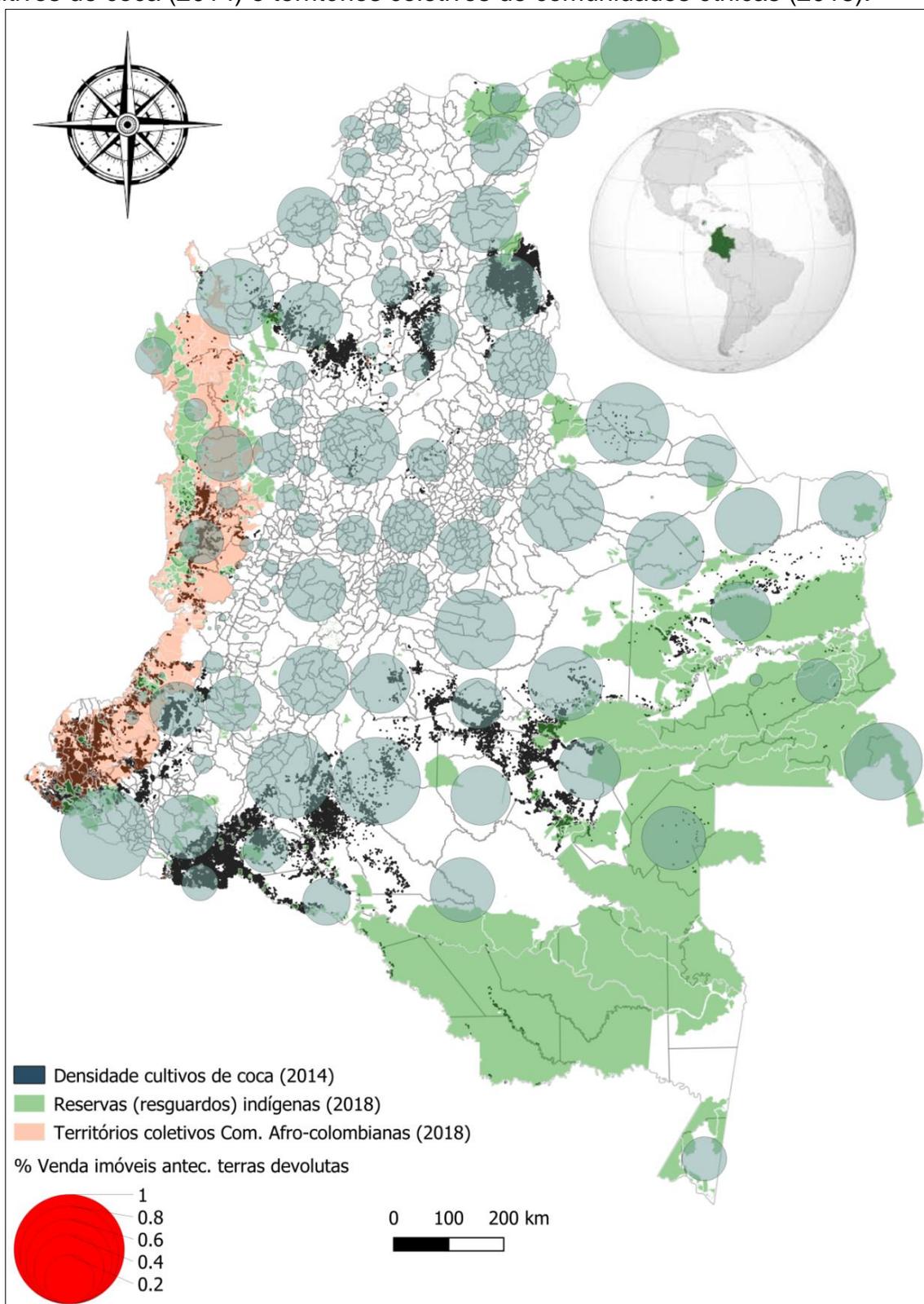
**Fonte:** Ministerio de Justicia (2016)

O fenômeno do narcotráfico também afetou a distribuição e os usos da terra. Segundo Reyes (2016), desde os anos oitenta os narcotraficantes se apropriaram da terra de melhor qualidade e induziram mudanças no uso do solo<sup>153</sup>. Dessas afetações parece não ter escapado a terra outorgada pelo Estado aos

<sup>153</sup> Embora o cultivo da planta de coca tenha tido uma trajetória iniciada no sul do país, algumas regiões como as planícies orientais, o sudoeste do país e regiões específicas como o Catatumbo, o Bajo Cauca e o Nudo de Paramillo têm tido uma presença quase permanente de plantações de coca nas últimas décadas. Essa trajetória está claramente relacionada com a dinâmica do conflito armado e com o processo de colonização (LEGRAND, 1994; UNDP, 2011; GMH, 2013; WILLS, 2015; CNMH, 2016).

particulares por meio de processos de titulação de terras devolutas em áreas de colonização (LEGRAND, 1994; FAJARDO, 2002).

**Mapa 15** - Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas, presença de cultivos de coca (2014) e territórios coletivos de comunidades étnicas (2018).



**Fonte:** UNODC/SIMCI, ANT, SNR. Cálculos e elaboração própria.

O cultivo da planta de coca não parece estar à margem do fenômeno da compra de terras com antecedentes em terras devolutas, pelo menos assim sugerem os cruzamentos e cálculos feitos entre essas variáveis.

O Mapa 15 mostra uma alta densidade de áreas dedicadas ao cultivo de coca na região do Pacífico, que coincide com baixos níveis de venda de terrenos com histórico de terras devolutas. Essa relação seria explicada pelo fato de que essa sobreposição de culturas corresponde com territórios coletivos de comunidades étnicas, os quais estão excluídos do mercado de terras devolutas devido a restrições legais.

Destarte, sem considerar a região do Pacífico, existe uma correspondência espacial entre as vendas de terras com antecedentes de terras devolutas e a presença de cultivos de coca, principalmente na região do Catatumbo, alguns municípios da região de Urabá, norte de Antioquia, sul de Córdoba, Caquetá e sul do departamento de Meta.

As exceções mais relevantes são alguns municípios do sul de Bolívar (San Pablo, Cantagallo, Santa Rosa del Sur, Montecristo e Tiquisio), El Bagre (Antioquia) e Miraflores (Guaviare), onde não se verifica a simultaneidade entre alta densidade de plantações de coca e vendas consideráveis de terras com histórico em terras devolutas.

#### 5.4.3. Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e nichos produtivos

Cada um dos *clusters* de vendas identificados, por sua vez, parece corresponder às áreas em que determinados bens básicos são produzidos ou explorados (Quadro 10). Dessa forma, fica clara uma relação particular entre a persistência da violência, a continuidade do processo de apropriação-concentração e a produção de algumas matérias primas.

**Quadro 10** - Atividades econômicas destacadas nos clusters de vendas

<b>Clusters</b>	<b>Atividades econômicas</b>
<i>Arauca</i>	Petróleo
<i>Catatumbo</i>	Petróleo, palma de óleo, coca
<i>Magdalena Medio</i>	Palma de óleo, petróleo, pecuária, coca
<i>Suroriente y llanos</i>	Pecuária, palma de óleo, coca
<i>Urabá Antioqueño</i>	Bananas, palma de óleo, pecuária, coca

**Fonte:** GMH (2013), Wills (2015), Molano (2015), CNMH (2018). Elaboração própria

Assim, o perfil produtivo fundado na extração do subsolo e na exploração de outros bens básicos não tem sido alheio à decorrência do conflito armado, nem dos seus efeitos, como a apropriação violenta da terra e o deslocamento forçado da população (GMH, 2013). A presença de atores do conflito nas áreas de influência da produção e exploração de alguns produtos mostraria essa convivência da atividade econômica e o conflito armado.

Por exemplo, a guerrilha do *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) tem tido uma ação quase permanente nos *clusters* de Arauca e Magdalena Medio, e em particular em municípios com exploração de petróleo e atividades relacionadas (REYES, 1994; MOLANO, 2015).

Na região do Urabá antioqueño, segundo Estrada (2015), desde os anos sessenta com a implantação da economia de enclave das bananas, foram geradas condições para a gestação de múltiplos tipos de violência. As guerrilhas das FARC e o EPL (*Ejército Popular de Liberación*) estiveram presentes nesta região entre as décadas de 1960 e 1970. Posteriormente, durante as décadas seguintes, e com o impulso adicional do narcotráfico na região, o paramilitarismo teve um crescimento exponencial com sérias consequências humanas e territoriais (CPDH, 2006) (GMH, 2013).

Na região do Urabá antioqueño e sua área de influência (em municípios do vizinho departamento de Córdoba, por exemplo), a dinâmica do conflito armado gerou graves violações aos direitos humanos, sendo recorrentes massacres, confrontos entre atores armados e deslocamentos massivos da população nas décadas de 1990 e 2000. Esses deslocamentos massivos provocaram o abandono e desapropriação da terra, que em grande proporção corresponderam com terrenos entregues pelo Estado em processos de reforma agrária ou colonização, como o descreve a SNR:

Nas transações de domínio observa-se na aquisição que, uma mesma pessoa física ou jurídica adquiriu mais de três propriedades rurais, concebendo esse fenômeno como uma aquisição massiva de terras na região do Urabá Antioqueño (...). Esse indicador mostra que, como na região de Montes de María, a compra massiva de terras foi apresentada em uma porcentagem considerável nas propriedades de pequenos proprietários, principalmente beneficiários do Programa de Reforma Agrária, que em muitos casos foram pressionados, entre outros fatores, devido ao ambiente de violência generalizada, pressão e ameaças diretas e/ou falsidade em documentos públicos ou privados (SNR, 2011B, p. 8, tradução nossa).

Deve-se indicar que, com exceção das plantações de coca, os outros dois itens de atividade econômica que se tornam referências nos *clusters* são a palma de óleo e a pecuária.

No caso da palma de óleo a maior expansão ocorreu com a transformação estrutural do perfil agrícola do país após as políticas de abertura econômica na década de 1990, período que nesta pesquisa coincide com a narrativa de Desenvolvimento Rural Competitivo (RDC). A maior parte dessa expansão envolveu áreas da fronteira agrária.

Essa desapropriação foi promovida em uma parte não insignificante pelos interesses econômicos locais e internacionais, particularmente a expansão da coca (que aumentou o deslocamento na zona do Pacífico e nas áreas de fronteira), pecuária em grande escala (que muitas vezes coincidiu com a violência paramilitar, incluindo massacres), palma de óleo (que muitas vezes coincidiu com um aumento da presença e assassinatos realizados por paramilitares) e mineração (que levou a mais especulações e apropriação de terras, substituindo a agricultura em algumas áreas e destruindo áreas ambientalmente sensíveis em outras). Essas tendências não afetaram apenas as terras dos pequenos agricultores, que foram deslocados, em alguns casos, também envolveram as terras devolutas do Estado (STARR; WOOD, 2018, p. 42, tradução nossa).

A pecuária, por outro lado, tem sido a principal atividade econômica na maioria dos *clusters*, sendo significativa em três dos cinco identificados. Uma parte importante da área integrada à fronteira agrária, que anteriormente correspondia a florestas, foi transformada em grandes áreas com pastagens para pecuária extensiva. Esse uso preponderante em algumas regiões de colonização tem relação com a uma tradição legal na Colômbia que justifica a posse da terra e sua potencial formalização em propriedade pelo meio da atividade pecuária (LEGRAND, 1988; MOLANO, 2016).

Desta forma a produção de gado na Colômbia poderia ser denominada uma atividade de triplo propósito: além de garantir a produção de carne e leite (e derivados) também garante a ocupação de terras com previsão de formalização e titulação, ao tempo que alavanca as expectativas de valorização e legitima a posse.

Por exemplo, um recente estudo sobre colonização e conflito armado no departamento de Caquetá (que integra o cluster *Suroriente e llanos*), realizada pelo CNMH e utilizando uma metodologia semelhante à apresentada nesta pesquisa, conclui que os maiores registros de vendas de terrenos no departamento estiveram

diretamente relacionados às mudanças na economia ilegal da coca e à atividade pecuária (CNMH, 2017).

O relatório conclui que, apesar do departamento de Caquetá mostrar uma estrutura produtiva diversificada e que em algumas regiões prevalece a propriedade média, a política de titulação de terras devolutas não teria sido capaz de impedir a consolidação da grande fazenda pecuarista presente na maior parte do departamento.

Destarte, o processo de apropriação-concentração da propriedade na fronteira reproduziu simultaneamente a desigualdade na distribuição da propriedade e da posse da terra e os usos ineficientes da mesma que, atravessados pelo conflito armado, revelam uma imagem de inércia da estrutura agrária que sustenta o subdesenvolvimento. A análise dos usos do solo no capítulo seguinte permitirá sustentar essa conclusão antecipada.

#### **5.4.4. Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e *landgrab***

As vendas de imóveis rurais com antecedentes em terras devolutas, envolvendo a investidores nacionais e estrangeiros, cresceram especialmente após da crise financeira de 2008. A compra massiva de terras com histórico de propriedade pública afetou a Colômbia, particularmente na região das planícies orientais (*llanos*), sendo reiteradas as denúncias sobre casos de acumulação indevida de terras devolutas desde 2010 (CGR, 2013; ARIAS, 2018).

A acumulação irregular ocorre quando várias propriedades tituladas como UAF (processo de titulação de terras devolutas) são compradas e posteriormente consolidadas (*englobes*) para formar grandes propriedades. De acordo com os regulamentos atuais, nenhuma pessoa (natural ou jurídica) pode ser beneficiária da titulação de mais de uma UAF, uma disposição que visa impedir a acumulação das terras usadas em processos de acesso à propriedade da terra de camponeses pobres.

No entanto, muitos empresários (contando com assessoria especializada) desenharam manobras como o uso de "*laranjas*" ou a criação de "*empresas de papel*" com o fim de violar a disposição legal (art. 72 do art. Lei 160 de 1994) que impede a concentração de UAF (OXFAM, 2013). Múltiplos casos que envolveram capitais nacionais e estrangeiros foram denunciados por congressistas e Organizações Não Governamentais (ONG) (Tabela 18).

Em relação às compras massivas e posterior concentração de terras com antecedentes em terras devolutas o órgão de controle fiscal compilou os casos até 2013, concluindo que:

[...] Apresenta-se a acumulação de terras inicialmente tituladas como terras devolutas abrangendo uma área total de 101.180,57 hectares, adquiridas por um valor total de COP\$ 150.378,92 milhões por parte de 14 pessoas jurídicas ou indivíduos, diretamente ou através de sociedades por ações simplificadas da sua propriedade [...] gerando o descumprimento do objeto da Lei 160 de 1994 e da filosofia da Unidade Agrícola Familiar, entendida como a “empresa básica da produção agrícola, pecuária, aquícola ou florestal cuja extensão, de acordo com as condições agroecológicas da área e com a tecnologia adequada, permite que a família remunere seu trabalho e disponha de um excedente capitalizável que contribua para a formação de seu patrimônio” e uma responsabilidade fiscal, criminal e disciplinar por parte do INCODER, levando em consideração a violação do disposto no artigo 12 da Lei 160 de 1994, números 13, 14, 15, 16 e do Decreto 1300 de 2003, gerando prejuízo no patrimônio da Nação no montante indicado acima (CGR, 2013, p. 148, tradução nossa).

Os compradores dessas terras correspondem principalmente a pessoas e empresas especializadas do setor agrícola, filiais de grupos financeiros nacionais e estrangeiros e empresas agropecuárias multinacionais. Não obstante, também tiveram interesse empresas estatais de outros países e fundos estrangeiros (ARIAS, 2018). Nesse sentido, o caso colombiano seria parte dos tipos de *landgrab*<sup>154</sup> identificados em estudos realizados para a economia global (DENNINGER; BYERLEE, 2011; AREZKI et al., 2011; PLOEG, BORRAS JR. e FRANCO, 2015).

Alguns dos casos mais destacados nas manchetes sobre esses negócios irregulares na Colômbia são: a multinacional Cargill, que mediante a criação de empresas (sociedades anônimas simplificadas) acumulou mais de 60.000 hectares em regiões nas quais a UAF média máxima era de 1.500 hectares; empresas vinculadas ao conglomerado financeiro Grupo Aval, com cerca de 20.000 hectares; e a usina de açúcar Riopaila Castilla, com mais de 35.000 hectares (CGR, 2013; OXFAM, 2013; ARIAS, 2018).

---

<sup>154</sup> Segundo Ploeg, Borrás e Franco (2015) o *land grabbing* ou *landgrab* envolve não só transações com terras (vendas, alugueis de longo prazo, etc.), também a imposição de usos sobre o solo e a coerção extra-econômica. Além disso, os autores mostram como o fenômeno de *landgrab* afeta a países tanto subdesenvolvidos como desenvolvidos. O *landgrab* tem afetado a Colômbia, como é demonstrado em estudos como os realizados por Oxfam (2013) e Arias (2018), onde se focaliza no processo de “estrangerização” da terra (compras massivas de imóveis rurais por investidores estrangeiros).

**Tabela 18** - Listado de casos de acumulação indevida de terrenos com histórico de terras devolutas na Altillanura colombiana (2013)

<b>Empresa ou Grupo Econômico</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>Valor (Milhões de pesos)</b>	<b>Preço por hectare</b>
Caso Riopaila	35.641,77	40.262,86	1,13
Caso Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo	14.710,11	49.136,73	3,34
Caso Manuelita Yopal	14.012,00	13.538,39	0,966
Caso Manuelita San Martin	5.439,57	22.958,27	4,221
Caso Camilo Pabón	4.216,00	162,51	0,039
Caso Poligrow	5.577,00	2.622,24	0,47
Caso Guarrojo	8.330,20	6.773,62	0,813
Caso Timberland	13.253,92	14.924,30	1,126
Caso Grupo Mónica Colombia S.A.S.	12.238,03	1.432,70	0,117
Caso Carlos Aguel Kafruni	10.636,03	1.867,38	0,176
Caso Fiducia Helm Trust SA Predio "El Brasil"	16.350,00	19.688,94	1,204
Caso familiares ministro Iragorri	3.816,61	300	0,079
Caso Familia Lizarralde - Ocampo	5.064,00	549,95	0,109
Caso Multinacional Cargill	66.384,09	87.214,68	1,314
<b>Total</b>	<b>101.180,57</b>	<b>261.432,57</b>	

**Fonte:** CGR (2013).

A despeito das repetidas denúncias e das evidências, o Estado colombiano e suas instituições não têm recuperado as terras que no passado constituíram parte do patrimônio estatal, e que não poderiam integrar esses grandes estabelecimentos; e pelo contrário, sua resposta tem sido apresentar medidas legais para validar os investimentos irregulares.

Como mostra Arias (2018), durante a última década foram reiteradas as tentativas de reforma legal à Lei 160 de 1994 para viabilizar investimentos irregulares. Segundo o autor, os projetos para reformar a Lei se apresentaram em médio de escândalos devido a conflitos de interesse, tanto de legisladores quanto de membros do executivo, que apareciam como proprietários de terras ou sócios em projetos agroindustriais em regiões como a *Altillanura* (departamentos de Meta, Casanare e Vichada).

No entanto, e apesar dos escândalos que envolveram as tentativas de reforma, em 2016 foi emitida a Lei 1776 que criou as *Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social* (ZIDRES), figura de ordenamento territorial que além de representar uma forma para salvaguardar os investimentos realizados, constitui um mecanismo que garante a consolidação da grande empresa agroindustrial em áreas de colonização.

Mesmo que a Lei dispõe a inclusão de pequenos e médios proprietários nos grandes projetos (que corresponderiam com beneficiários de titulação de terras devolutas), na prática essa proposta consiste na consolidação de grandes projetos agroindustriais em concessões de terras devolutas, privilegiando culturas perenes ou de rendimento tardio (borracha, palma de óleo e cana-de-açúcar) e pecuária extensiva, gerando graves riscos econômicos para a população camponesa (ARIAS, 2018).

Ao realizar o cruzamento de dados, verifica-se que uma proporção significativa das áreas prioritizadas como ZIDRES corresponde a áreas com altos registros de vendas de terrenos com histórico em devolutas e, por sua vez, com áreas usadas predominantemente com culturas perenes, particularmente palma de óleo.

Essas coincidências em matéria espacial podem ser verificadas nos *clusters* de vendas, onde se mostra que pelo menos um terço do total de municípios que constituem os clusters de vendas correspondem com municípios onde há plantações de palma de óleo (Tabela 19). Nesses municípios, segundo a base de dados consolidada, seis de cada dez terrenos titulados foram vendidos, em grande proporção (70%) durante um período inferior a 10 anos após a titulação.

A Tabela 19 e o Mapa 16 também mostram que nos municípios que compõem os *clusters* de vendas, mais de três milhões de hectares teriam sido prioritizados para constituir ZIDRES (de um total de 7.278.290 hectares). De fato, ao analisar a amostra total de municípios com áreas ZIDRES (217 municípios), metade deles apresentou vendas de terras com antecedentes em terras devolutas acima de 40%.

**Tabela 19** - Clusters de vendas, presença de cultivos de palma de óleo e ZIDRES.

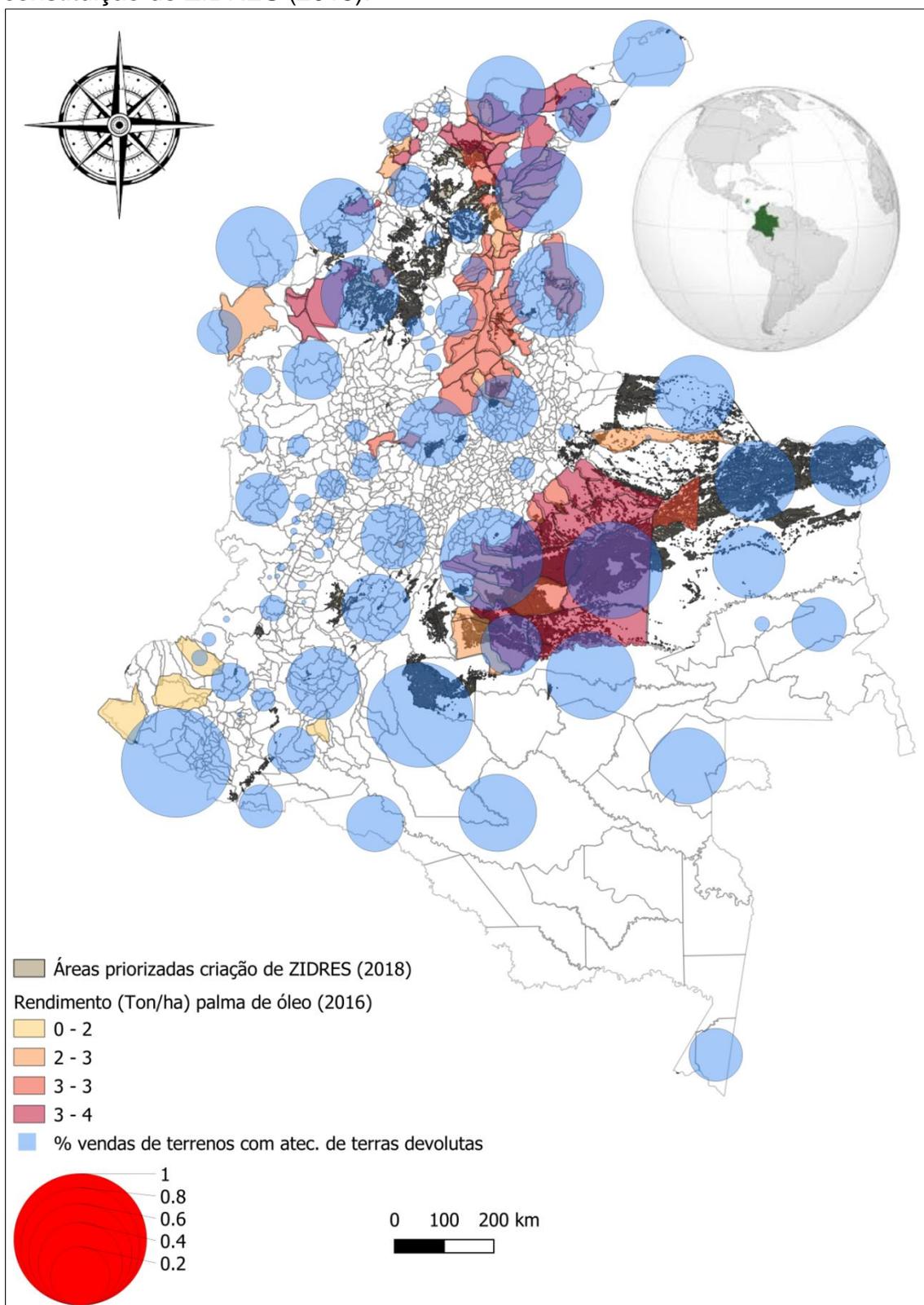
Clusters	No. Municípios	No. Municípios com palma de óleo	Rendimento médio palma de óleo*	Área em ZIDRES**
<i>Arauca</i>	6	0	NA	131.536
<i>Catatumbo</i>	12	3	2,96	13.940
<i>Magdalena Medio</i>	24	14	2,91	58.000
<i>Suroriente y llanos</i>	58	19	3,16	2.654.747
<i>Urabá Antioqueño</i>	23	5	3,5	163.082
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>41</b>		<b>3.021.306</b>

(\*) Número de toneladas de óleo de palma por hectare (2016).

(\*\*) Área em hectares de polígonos para constituir ZIDRES (2018).

**Fonte:** Fedepalma, UPRA, SNR. Cálculos e elaboração própria.

**Mapa 16** - Distribuição municipal das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (1961-2013), rendimento de palma de óleo (2016) e áreas prioritizadas para constituição de ZIDRES (2018).



**Fonte:** Fedepalma, UPRA, SNR. Cálculos e elaboração própria.

Destarte, a confluência de atividades econômicas pareceria contraditória, visto que se misturam interesses econômicos legais e ilegais. No entanto, essa simultaneidade dos interesses que são revelados no nível espacial implicaria na realidade uma simbiose adaptativa institucional e empresarial com o conflito, particularmente nas áreas da fronteira agrícola, uma vez que a realização das atividades econômicas legais não seria possível na prática em um ambiente inteiramente dominado pela violência, situação que explicaria a persistência dos investimentos em simultaneidade dos processos de desapropriação, abandono forçado e concentração da propriedade da terra, situação que reproduz as consequências socioeconômicas e ambientais da estrutura agrária.

### **5.5. Conclusões do capítulo**

Várias fontes de informação foram usadas para entender o processo de apropriação-concentração da propriedade da terra durante o período e sua relação com o conflito armado. Informações dos censos agropecuários, os registros de titulação de terras devolutas e o histórico de registros de transações de terras foram as principais fontes de informação.

A análise dos censos permitiu concluir que durante o período analisado ocorreu um processo de aprofundamento da concentração de propriedade da terra, o que causou uma tensão mais forte entre os dois extremos do espectro da propriedade (os *microfúndios* em um extremo, e a “supergrande” propriedade no outro). Essa maior tensão provocada pela desigual distribuição da propriedade da terra teria consolidado a oposição das formas de propriedade que distinguem cada extremo (a economia camponesa por um lado, e do outro lado a agricultura comercial extensiva junto ao latifúndio especulativo), gerando assim uma persistência da estrutura agrária bimodal.

No entanto, considerando que a terra já estava altamente concentrada no período anterior ao que aborda a pesquisa, foi necessário aprofundar sobre “a ampliação do espaço” durante o período, motivo pelo qual se focalizou no processo de ocupação e apropriação das “novas áreas” da fronteira agrária. Destarte, a estratégia de pesquisa consistiu em investigar as formas de apropriação da terra nas regiões de colonização, sustentando que o problema da concentração também concerne à fronteira, espaço que idealmente deveria servir na diminuição das tensões históricas geradas pela estrutura agrária bimodal. Nesse processo de

apropriação-concentração das áreas da fronteira, a violência exerceu um papel principal na reprodução dos fatores históricos da estrutura agrária, particularmente durante o período analisado.

A ocupação do espaço na fronteira agrária da Colômbia foi legitimada pela política de titulação de terras devolutas, uma política que tem se mostrado ineficaz para resolver os conflitos agrários e a grave distribuição da propriedade da terra.

A análise fundamentada no processo de apropriação-concentração permite sustentar uma relação próxima entre o conflito armado e a distribuição da terra na fronteira agrária. Nessa relação as terras devolutas parecem fazer parte dos ganhos dos atores envolvidos no conflito, sendo manifestos o oligopólio do uso das armas e o abandono institucional nessas áreas rurais afastadas.

A descrição dos dados sobre a colonização na Colômbia permitiu mostrar que as áreas com maior impacto do conflito armado se sobrepõem às áreas em que foi realizada uma parte importante das titulações de terras devolutas durante 1961 e 2013. No entanto, a intensidade do conflito determinou não apenas a ocupação das áreas, também as transações com terras, podendo caracterizar *clusters* onde a intensidade do conflito armado coincide em espaço e tempo com altas vendas de terrenos com histórico de terras devolutas.

Para revisar esses efeitos correlacionados, foram analisadas variáveis que caracterizaram a intensidade e a incidência do conflito armado, encontrando coerência em espaço e tempo nas vendas de terras com histórico em terras devolutas e fenômenos como o deslocamento forçado, a desapropriação e abandono forçado de terras, a presença de cultivos ilícitos, entre outros fatores vinculados.

A análise dos dados permitiu estabelecer que essas variáveis *proxy* da intensidade do conflito armado fazem parte da caracterização dos *clusters* das vendas. Assim, as aglomerações de vendas estariam estreitamente ligadas com a incidência, por exemplo, do deslocamento forçado da população e o conseqüente abandono ou desapropriação de terras.

A incidência do conflito armado em regiões que integram a fronteira agrária não parece ter sido obstáculo para a atividade econômica. A caracterização dos *clusters* de vendas permitiu identificar as principais atividades econômicas (de caráter legal e ilegal) exploradas nessas áreas. A simultaneidade espacial e de

tempo de atividades econômicas e do conflito armado permitiu concluir que a estrutura agrária de fato naturalizou ou normalizou o ambiente persistentemente violento.

Por último, o capítulo mostra que no período de 2000-2016 a mobilidade da transferência de direitos em terrenos com antecedentes em terras devolutas teve o influxo de compras massivas de terras por parte de empresários nacionais e estrangeiros, sendo particularmente notórios após a crise financeira de 2008, transações que teriam sido feitas de forma irregular e que integrariam mecanismos que na literatura internacional fariam parte do denominado *landgrab*.

## 6. EXPANSÃO DA FRONTEIRA E USOS DA TERRA: CONFLITOS, MUDANÇAS E CONSEQUÊNCIAS

Conforme descrito no capítulo anterior, a expansão da fronteira agrária na Colômbia entre 1961 e 2014 foi realizada por meio da política de titulação de terras devolutas (*baldíos*). Esta política permitiu a formação e expansão de propriedades coletivas de comunidades étnicas e da propriedade privada (colonos camponeses, empresários e empresas).

A análise das informações disponíveis sobre a titulação de terras devolutas contabilizou aproximadamente 56,8 milhões de hectares de terra outorgadas entre 1960 e 2014. Desse total, 67,3% (38,2 milhões de hectares) corresponderam com propriedade coletiva (comunidades étnicas e camponesas) e com *Zonas de Reserva Campesina* (ZRC), e os 32,7% restantes foram entregues a particulares (18,5 milhões de hectares).

No caso da propriedade privada, argumentou-se que sua expansão no período seguiu o padrão histórico de apropriação-concentração influenciado pela violência. Analiticamente mostrou-se a formação de *clusters* de vendas de terras com antecedentes em terras devolutas justamente nos territórios onde o conflito armado e seus efeitos foram mais intensos e visíveis, o que sem dúvida contribuiu para promover a concentração da propriedade na fronteira durante o período.

O capítulo continua a análise do processo de apropriação-concentração, mas faz ênfase nos usos do solo, os conflitos entre a vocação ecológica e o potencial produtivo, assim como nos impactos da expansão da fronteira agrária sobre áreas protegidas e populações étnicas. O caráter conflitivo desse processo complexo demarcará outro fator fundamental da estrutura agrária.

### 6.1. "Vazio", desmatamento e propriedade: a dinâmica do processo de apropriação-concentração

A ideia de “fazer o bolo maior” (expandir as margens da fronteira) para garantir o acesso à propriedade rural por meio da titulação de terras devolutas implicou a incorporação de “novas áreas”, que removidas de um “vazio” legal se transformaram em diferentes direitos de propriedade. Para entender a natureza das formas de propriedade que surgiram com a expansão da fronteira são necessários identificar e caracterizar o uso que as precedeu.

A noção de “vazia” ou terra devoluta na Colômbia, segue em essência a tradição colonial do direito espanhol, que caracterizou como terra “vazia” (*baldía*) todas as áreas não reivindicadas por outras pessoas como propriedade privada (Ots capdequí, 1941; Fals Borda, 1975; LeGrand, 1988). Essa noção permeou a política de terras na Colômbia, impondo um significado do termo “terra devoluta” como “vazio” de propriedade, significado que estaria explicado na ausência da relação institucionalizada de “senhor e dono” sobre um determinado espaço (MACHADO; VIVAS, 2009).

Esse “vazio”, não obstante, integrava o patrimônio do Estado que, como foi reiterado em outras partes desta pesquisa, nunca foi devidamente contabilizado e demarcado – como fazem os proprietários em relação a seus bens-, entre outros motivos devido à falta de definição e formalização dos direitos de propriedade em muitas áreas, e também à falta de interesse do Estado em identificar e delimitar as terras devolutas (*baldíos*). De fato, é tão perceptível a carência de informação disponível sobre a localização das terras devolutas que o uso comum do termo (*baldío* ou terra devoluta) está associado, cognitivamente, em muitos casos, a florestas e selvas remotas, com localização um tanto indefinida, reiterando assim uma concepção pejorativa dos espaços entre a civilização (o centro ou a área anexada) e a barbárie<sup>155</sup> (na fronteira e além).

Esse significado imposto de “vazio” teria uma explicação econômica e política, já que a expansão da colonização implica uma carência de reconhecimento da ocupação original do espaço, ao tempo que descarrega nessas áreas (bosques, florestas e savanas) as consequências da inexistência de uma reforma agrária democrática.

A noção atrasada do “vazio” na dinâmica do capitalismo revela uma séria contradição: que a indefinição de direitos de propriedade em um sentido econômico não implica o vazio em outras dimensões igualmente sujeitas de direito, isso porque selvas, florestas, corpos d'água e outros biomas nos quais não há propriedade privada definida, não apenas hospeda a vida humana com diferentes visões de

---

<sup>155</sup> O trabalho de José de Souza Martins (1996), desde uma análise multidisciplinar e restrita para o caso brasileiro, descreve as contradições sociais nas áreas de expansão da fronteira, não só pelo surgimento de atores que buscam ser pioneiros em sua conquista, também pelas disputas entre moradores ancestrais nessas áreas (conflitos interétnicos). Para o caso colombiano, resulta conveniente destacar os estudos sobre fronteira, colonização e violência compilados por Machado (1994).

mundo (com anterioridade à influência do direito espanhol nas colônias), mas uma multiplicidade de espécies e formas de vida hoje reconhecidas como parte integrante de uma totalidade que excede as relações econômicas<sup>156</sup>.

Durante o período analisado, e com base nos dados sobre uso da terra dos censos agrícolas, pode-se estimar o avanço do desmatamento das florestas, ou o que seria o mesmo, a contínua transformação do “vazio” institucional na primeira fase do processo de apropriação do espaço, antes de se tornar propriedade privada ou coletiva.

Com base nas informações dos censos agropecuários estima-se que aproximadamente 23,6 milhões de hectares foram desmatados entre 1960 e 2014. Esse cálculo coincide em grande parte com a expansão de áreas com algum tipo de exploração econômica<sup>157</sup>, que totalizaram 20,9 milhões de hectares entre 1960 e 2014.

O uso em pastagens representou aproximadamente metade da expansão da área com uso econômico no período, passando de 14,6 milhões de hectares em 1960 para 24,8 milhões de hectares em 2014. O crescimento do uso agrícola foi bem menor, totalizando 3,4 milhões de hectares adicionados no mesmo período (de 5 milhões de hectares em 1960 para 8,4 milhões de hectares em 2016) (Tabela 20).

A distribuição desses usos durante o período delineou as características do perfil produtivo construído que, além de ineficiente<sup>158</sup> em termos econômicos, exacerbou conflitos políticos, sociais e ambientais.

---

<sup>156</sup> É o caso dos denominados "direitos bioculturais", os quais vinculam as comunidades étnicas e o meio ambiente em um sentido amplo, sendo entendida como um conjunto de inter-relações holísticas entre natureza e cultura. Essa categoria é citada na Sentença T-622 de 2016, pela qual o rio Atrato foi declarado sujeito de direitos e de obrigada proteção, conservação e manutenção.

<sup>157</sup> Mesmo que as florestas e selvas garantam formas de uso econômico, por exemplo, através da exploração madeireira, a bioprospecção e outras atividades extrativas, para fins da análise da ocupação da fronteira agrária, por usos com exploração econômica se entenderão aqueles diferentes a bosques e florestas.

<sup>158</sup> Seguindo a Berry (2010) e Berry (2018), os conceitos de ineficiência ou desperdício no uso da terra citados ao longo do trabalho de pesquisa correspondem a um sentido "limitado" ou "débil" do conceito. Segundo Berry (2018), o conceito de eficiência no sentido amplo para fins de medição econômica se aplica à Produtividade Total dos Fatores (PTF), entendida como custo de oportunidade. Desta forma, uma situação de ineficiência (no sentido amplo) só seria possível se existisse outra ordem possível dos fatores produtivos (terra, capital e trabalho) na qual se geraria uma maior contribuição à produção. A rigor, para Berry (2018) é errado assumir indicadores como a produtividade isolada de um único fator (terra, por exemplo) como medidas de eficiência. Em resposta a essa observação, no caso particular desta pesquisa, é feita referência a uma noção de eficiência igualmente restrita, uma vez que não se inclui uma medição da PTF em nenhum período de tempo. Sem embargo, seguindo a proposta conceitual de Berry (2010) para países como a Colômbia, a eficiência tem outras dimensões igualmente importantes, como as implicações políticas,

**Tabela 20** - Expansão da área ocupada e macro-usos da terra (1960-2014)

Uso da terra	Censo de 1960		Censo de 1970		Censo de 2014 (*)		Var. % 1960-2014
	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%	
Uso agrícola*	5.047.088	18%	7.658.668	25%	8.476.711	8%	68%
Uso em pastagens	14.605.954	53%	17.464.571	56%	24.797.933	22%	70%
Outros usos**	7.684.785	28%	5.869.951	19%	14.963.779	13%	95%
Bosques Naturais***	86.862.173		83.206.810		63.214.574	57%	-27%
<b>Área total censitada</b>	<b>27.337.827</b>	<b>100%</b>	<b>30.993.190</b>	<b>100%</b>	<b>111.452.997</b>	<b>100%</b>	<b>307%</b>

(\*) Este uso inclui, além de áreas plantadas, áreas em descanso e aquelas destinadas à infraestrutura agrícola.

(\*\*) No caso do censo de 1960, essa classificação inclui: "florestas e montanhas" que fazem parte da unidade de exploração, bem como áreas não cultivadas, mas que são igualmente utilizáveis. Para o censo de 1970, a classificação "outros usos" corresponde às categorias de utilização que não constituem áreas de cultivo ou pastagem, mas que compõem a parcela censitada. No caso do censo de 2014, e no caso específico da estimativa proposta, além da categoria "outros usos", se incluem "rastreros" (áreas abandonadas ou degradadas), infraestrutura agrícola e áreas em "uso não agrícola" (2,4 milhões hectares).

(\*\*\*) Os valores para 1960 e 1970 representam uma estimativa que corresponde à diferença entre a área continental (114,2 milhões de hectares) e a área que integra o universo em cada censo.

**Fonte:** DANE. Cálculos e elaboração própria.

Assim, se em outras seções da pesquisa a ênfase recaiu sobre a distribuição das terras, outras dimensões vinculadas também ao problema rural colombiano devem ser consideradas, particularmente as contradições ambientais e os conflitos de uso que, de fato, contribuem à reprodução de múltiplas disputas pelo espaço. Essa complexidade do problema analisado obriga à descrição da localização e das características particulares dos espaços transformados pelo processo de apropriação-concentração, particularmente nas áreas de colonização.

## 6.2. O "vazio" que foi: Zonas de Reserva Florestal (ZFR) da Lei 2ª de 1959 e subtrações

Como já indicado no capítulo anterior, a expansão da fronteira agrária na Colômbia seguiu um processo exocêntrico durante o período de 1961-2016, que envolveu a incorporação de áreas de florestas e bosques (desmatamento) às novas

formas de propriedade, gerando-se também consequentes mudanças nos usos econômicos do solo.

Uma forma de descrever espacialmente as mudanças nos usos do solo em áreas de colonização é através da análise dos impactos nas áreas de proteção ambiental.

Em 1959, foi promulgada a Lei 2<sup>a</sup>, que foi concebida como uma forma de regulamentação da política de colonização e das atividades econômicas relacionadas (exploração florestal, por exemplo). Essa Lei estabeleceu algumas condições sobre a titulação de terras devolutas (assunto retomado posteriormente pelo Código dos Recursos Naturais de 1974), por exemplo, a proibição de conceder direitos de propriedade a colonos em áreas de especial interesse biológico. Assim, segundo Álvarez (2011), o disposto na Lei 2<sup>a</sup>, particularmente a criação da figura das Zonas de Reserva Florestal (ZRF), constitui um antecedente da proteção ambiental por meio de restrições às atividades de uso econômico.

Na Lei 2<sup>a</sup> sobressai o interesse na proteção das florestas em geral e das encostas localizadas na beira das cordilheiras (*hoyas*), onde é gerada água para consumo humano (art. 2); também a criação de Parques Nacionais Naturais (PNN) como entidade dedicada à conservação da fauna e da flora (art. 13) e outras medidas correlatas na proteção ambiental. O regulamento ainda prevê a possibilidade de comprar terras em propriedades privadas dentro dos limites das florestas nacionais ou reservas florestais com fins de conservação e proteção (existência de fontes de água, erosão, etc.).

A Lei 2<sup>a</sup> criou sete ZRF que inicialmente cobriam 65,3 milhões de hectares (mais da metade da área continental do país). No entanto, devido aos impactos da colonização, a incidência de projetos de infraestrutura e mineração, entre outras atividades econômicas, se ocasionaram mudanças no uso da terra, passando de florestas para outros usos. Essas mudanças nos usos têm sido legitimadas mediante a figura de subtração<sup>159</sup>.

---

<sup>159</sup> Segundo o disposto no Decreto 2811 de 1974, a subtração de uma Zona de Reserva Florestal se aplica por motivos de utilidade pública ou interesse social, razão pela qual deve ser delimitada a área específica com o propósito de cadastrar a mudança do uso florestal para outros usos. Os regulamentos subsequentes permitiram também as subtrações com fins de regularização de áreas urbanas, e recentemente para garantir acesso a terra de população camponesa e em processos de restituição de terras às vítimas do conflito armado (Fuentes, 2018).

Segundo o atlas temático das ZRF publicado em 2003 pelo *Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* (MAVDT), até esse ano tinham-se subtraído 13,9 milhões de hectares. Já em 2018, de acordo com dados do *Sistema de Información Ambiental de Colombia* (SIAC), as subtrações atingiram 14,7 milhões de hectares, o que significa a subtração adicional de 833.231 hectares entre 2003 e 2018. No entanto, a área subtraída durante esse período de quinze anos resulta maior (um total de 3 milhões de hectares), considerando o fato de as ZRF terem sido redefinidas e dimensionadas, correspondendo o dado da área em ZRF a 2018 em 48,2 milhões de hectares (Tabela 21)

Segundo o atlas temático das ZRF, 90% das subtrações realizadas até 2003 foram causadas por processos de colonização e, em menor grau por outros fatores como a constituição de reservas (*resguardos*) indígenas ou o impacto de projetos de infraestrutura. Sem embargo, para o período posterior a 2003, ao analisar uma amostra de resoluções e atos administrativos do Ministerio de Ambiente, a necessidade de delimitação de áreas em ZRF e sua consequente subtração obedeceu ao impacto de projetos de mineração, geração de energia e infraestrutura. O Mapa 17 descreve a localização das ZRF e as subtrações realizadas até 2018.

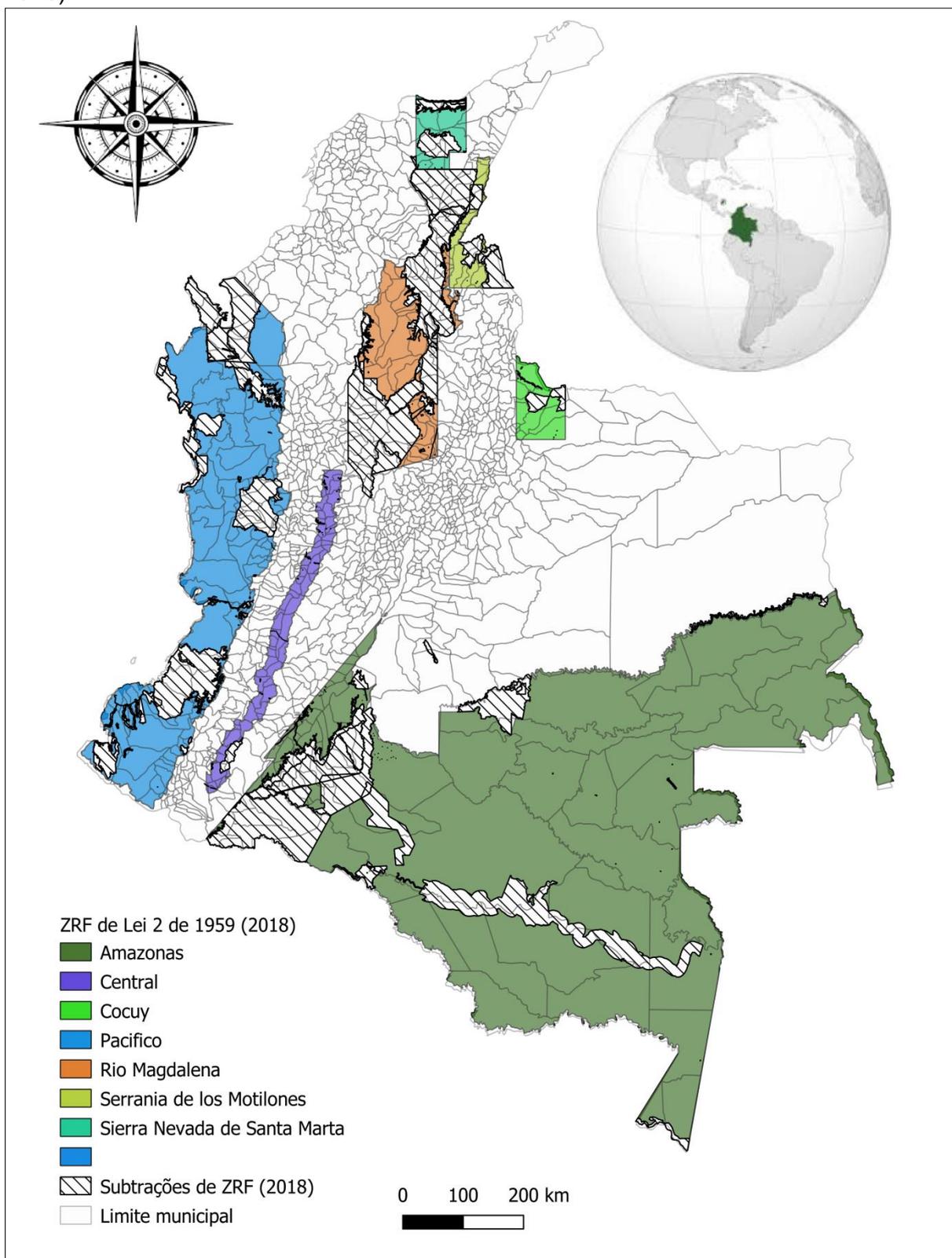
Observa-se que a maior subtração absoluta em ZRF aconteceu na região amazônica, especificamente na jurisdição dos departamentos de Caquetá e Putumayo. Segundo dados do SIAC entre 1959 e 2018 teriam sido subtraídos nove milhões de hectares da ZRF da *Amazonía*. Essa subtração representaria aproximadamente 20% da área originalmente declarada em uso de florestas naturais na região amazônica em 1959 (Mapa 17 e Tabela 21).

**Tabela 21** - Zonas de Reserva Florestal (Lei 2ª de 1959) e subtrações

Zona de Reserva Florestal (ZRF)	Área declarada ZRF em 1959 (ha)	Área subtraída até 2003 (ha)	Área em ZRF até 2003 (ha)	Subtraída 1959-2003 (%)	Área em ZRF até 2018 (ha)	Área subtraída (2003-2018) (ha)	Total Área subtraída (ha) 1959-2018	% De Subtrações 1959-2018
<i>Amazonía</i>	43.959.737	6.115.213	37.844.524	13,9%	34.915.396	2.929.128	9.044.341	20,6%
<i>Central</i>	1.621.180	77.473	1.543.707	4,8%	1.493.150	50.557	128.030	7,9%
<i>Cocuy</i>	869.458	139.069	730.389	16,0%	715.707	14.682	153.751	17,7%
<i>Pacífico</i>	11.155.214	3.144.710	8010504	28,2%	8.022.944	- 12.440	3.132.270	28,1%
<i>Río Magdalena</i>	5.823.468	3.667.878	2.155.590	63,0%	2.085.985	69.605	3.737.483	64,2%
<i>Serranía de los Motilones</i>	998.580	445.890	552.690	44,7%	516.532	36.158	482.048	48,3%
<i>Sierra Nevada de Santa Marta</i>	852.683	313.468	539.215	36,8%	525.802	13.413	326.881	38,3%
<b>Total</b>	<b>65.280.320</b>	<b>13.903.701</b>	<b>51.372.314</b>	<b>21,3%</b>	<b>48.275.517</b>	<b>3.101.102</b>	<b>17.004.803</b>	<b>26,0%</b>

Fonte: MAVDT (2003), IDEAM (2010), SIAC. Cálculos e elaboração própria.

**Mapa 17 - Zonas de Reserva Florestal (Lei 2ª de 1959) e subtrações realizadas (até 2018)**



**Fonte:** SIAC. Elaboração própria.

Em termos absolutos, outras ZRF tiveram subtrações menores quando comparadas à perda da floresta amazônica; no entanto, em termos relativos, as

mudanças de florestas e bosques para outros usos são também importantes em outras ZRF. Por exemplo, no caso da ZRF do *Río Magdalena*, aproximadamente dois terços da área original declarada como reserva florestal foi objeto de subtração, enquanto que na ZRF *Serranía de los Motilones* uma proporção equivalente à metade da delimitação original foi subtraída.

No entanto, esse crescimento da área com “uso econômico” (usos agrícolas, pastagens e outros usos diferentes de florestas) coincidiu em grande parte com a expansão da propriedade privada e, em menor grau, com a propriedade coletiva. A análise dos usos do solo a partir da informação dos censos agropecuários, o exercício de sobreposição de áreas entre formas de propriedade e a análise espacial da política de titulação de terras devolutas permitirão sustentar esta afirmação.

Esse impacto diferenciado entre as formas de propriedade em áreas que originalmente constituíam florestas mostra outro efeito da ausência de uma reforma agrária abrangente e democrática na Colômbia, e como a pretensa ideia de substituir a política de reforma agrária pela titulação de terras devolutas (colonização) teve sérios efeitos durante o período, tanto pela persistência de conflitos e desigualdades na distribuição da terra quanto pelo alto e irreparável custo ambiental e ecológico.

### **6.3. Propriedade coletiva étnica e expansão da fronteira agrária**

#### **6.3.1. Bosques e florestas: o uso principal da propriedade coletiva étnica**

Ao discriminar as informações sobre usos da terra para grupos étnicos do censo agropecuário de 2014, verifica-se que a maior parte da área nesses territórios corresponde a florestas e bosques naturais, e apenas uma pequena proporção tem uso agrícola e pecuário.

Dos 39,8 milhões de hectares cadastrados como territórios coletivos de comunidades étnicas no censo agropecuário de 2014, 36,2 milhões de hectares (91%) coincidiram com florestas e bosques naturais e apenas 2,7 milhões de hectares corresponderam ao uso agropecuário (Tabela 22).

**Tabela 22** - Distribuição de usos do solo em territórios coletivos de comunidades étnicas, 2014.

Território	Área total (ha)	Usos do solo			
		Área em bosques naturais (ha)	Área em uso agropecuário (ha)	Área em uso não agropecuário (ha)	Área em outros usos (ha)
Territórios indígenas	33.615.916	31.249.179	1.785.654	32.361	548.762
Territórios de comunidades negras	6.236.859	4.954.908	966.694	1.492	313.765
Território ancestral raizal	1.998	1.319	636	0	43
<b>Total</b>	<b>39.854.773</b>	<b>36.205.406</b>	<b>2.752.984</b>	<b>33.853</b>	<b>862.570</b>

Fonte: DANE (2016).

Ao discriminar os usos com aproveitamento econômico nos territórios coletivos das comunidades étnicas, evidencia-se a maior representatividade do uso agrícola e, em menor grau, o uso pecuário (tendo como variável *proxy*<sup>160</sup> a área em pastagens). Dos 2,7 milhões de hectares com uso agropecuário, 45% consistiam em áreas com cultivos (1,2 milhão de hectares), 20% em pastagens (0,5 milhões de hectares) e 35% em áreas degradadas ou abandonadas (*rastrojos*) (Tabela 23).

**Tabela 23** - Distribuição do uso agrícola em territórios coletivos de comunidades étnicas, 2014.

Território	Área total em uso agropecuário (ha)	Área em pastagens (ha)	Área abandonada ( <i>rastrojos</i> ) (ha)	Área em uso agrícola (ha)	Área em infraestrutura agropecuária (ha)
Territórios indígenas	1.785.614	346.135	786.015	650.149	3.315
Territórios de comunidades negras	966.694	179.626	171.252	612.715	3.100
Território ancestral raizal	636	25	457	152	2
<b>Total</b>	<b>2.752.943</b>	<b>525.787</b>	<b>957.724</b>	<b>1.263.016</b>	<b>6.417</b>

Fonte: DANE (2016).

Essa comparação do uso da terra em territórios étnicos, quando contrastada com as informações do período entre censos (Tabela 8 e Tabela 23), permite afirmar que a expansão da área com aproveitamento econômico (sem incluir

<sup>160</sup> Embora que o uso em pastagens tenha uma correlação direta com a pecuária, a consolidação de grandes pradarias em regiões de colonização estaria também associada com outras motivações, especificamente o controle territorial de diversos agentes (incluindo atores armados) e a consolidação de ganhos na simples posse da terra (especulação imobiliária). Essas motivações parecem evidenciar uma correlação com os ciclos do narcotráfico e da violência, particularmente nas regiões de fronteira (MOLANO, 2016; CNMH, 2017).

bosques e florestas) entre 1960 e 2014 coincidiu em grande medida com a forma de propriedade privada, e em menor grau com a forma de propriedade coletiva. Uma análise espacial dos usos com a forma de propriedade coletiva permitirá sustentar melhor essa afirmação.

### 6.3.2. Subtrações de ZRF e propriedade coletiva étnica

A seção anterior mostrou com os dados do último censo agropecuário a predominância do uso em florestas na propriedade coletiva étnica. Isso pode ser confirmado na análise espacial das subtrações, que mostra a correspondência entre as áreas que constituem os territórios coletivos das comunidades étnicas e as ZRF.

Efetivamente, a justaposição das camadas cartográficas que definem a propriedade coletiva étnica com a camada das ZRF (vigente em 2018) confirma que grande parte do espaço físico que define os territórios étnicos na Colômbia se sobrepõe com bosques e florestas (Tabela 24).

**Tabela 24** - Sobreposições de áreas de territórios coletivos de comunidades étnicas nas Zonas de Reserva Florestal (ZRF)

Zona de Reserva Florestal	Área em ZRF 2018 (ha) (A)	Sobreposição de Ter. Indígenas em ZRF 2018 (ha) (B)	Sobreposição de Ter. Col. De Com. Negras em ZRF 2018 (ha) (C)	(B/A) %	(C/A) %
<i>Amazonas</i>	34.915.396	21.874.459		62,6%	0,0%
<i>Central</i>	1.493.150	80.957		5,4%	0,0%
<i>Cocuy</i>	715.707	226.212		31,6%	0,0%
<i>Pacífico</i>	8.022.944	1.676.227	4.114.058	20,9%	51,3%
<i>Rio Magdalena</i>	2.085.985	2.005	3.624	0,1%	0,2%
<i>Serranía de los Motilones</i>	516.532	18.898		3,7%	0,0%
<i>Sierra Nevada de Santa Marta</i>	525.802	341.782	430	65,0%	0,1%
<b>Total</b>	<b>48.275.517</b>	<b>24.220.541</b>	<b>4.118.112</b>	<b>50,2%</b>	<b>8,5%</b>

Fonte: SIAC, ANT. Cálculos e elaboração própria.

A maior sobreposição<sup>161</sup> dos territórios indígenas com áreas de ZRF corresponde à ZRF do Amazonas, onde dois terços da ZRF constituem territórios indígenas (Tabela 24). No caso das comunidades negras, aproximadamente 90% da área que define os territórios coletivos faz parte da ZRF do Pacífico.

<sup>161</sup> No entanto, é necessário esclarecer que a Lei 2ª de 1959 em vários casos ignorou a presença anterior de colonos e comunidades étnicas em espaços declarados como reservas florestais. Segundo o MAVDT (2003), essas discrepâncias se deveram à divergência temporária no reconhecimento de direitos (por exemplo, a constituição de direitos territoriais) e usos, bem como à ausência de mecanismos técnicos rigorosos (GPS) para delimitar os espaços em outras épocas.

Ao analisar as subtrações, aproximadamente 26% da área total extraída da ZRF (até 2018) se sobrepõe a territórios coletivos de comunidades étnicas<sup>162</sup> (4,4 milhões de hectares). Em termos absolutos, as maiores subtrações ocorreram nas ZRF da Amazônia e do Pacífico (Mapa 18 e Tabela 25).

A maior subtração que se justapõe aos territórios étnicos foi feita na ZRF da Amazônia, sobre um trecho nas ribeiras do rio Caquetá. Essa subtração foi estabelecida no Acordo número 9 de 1974 do INDERENA (Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais) e abarcou uma área de 1.542.019 hectares. Essa subtração foi realizada com o objetivo de solucionar conflitos entre comunidades indígenas e colonos, razão pela qual foi determinado que 90% da área subtraída fosse destinada à constituição de territórios indígenas (comunidades Whitoto, Munane e Andoques) e o 10% restante para processo de titulação de terras devolutas em comunidades camponesas.

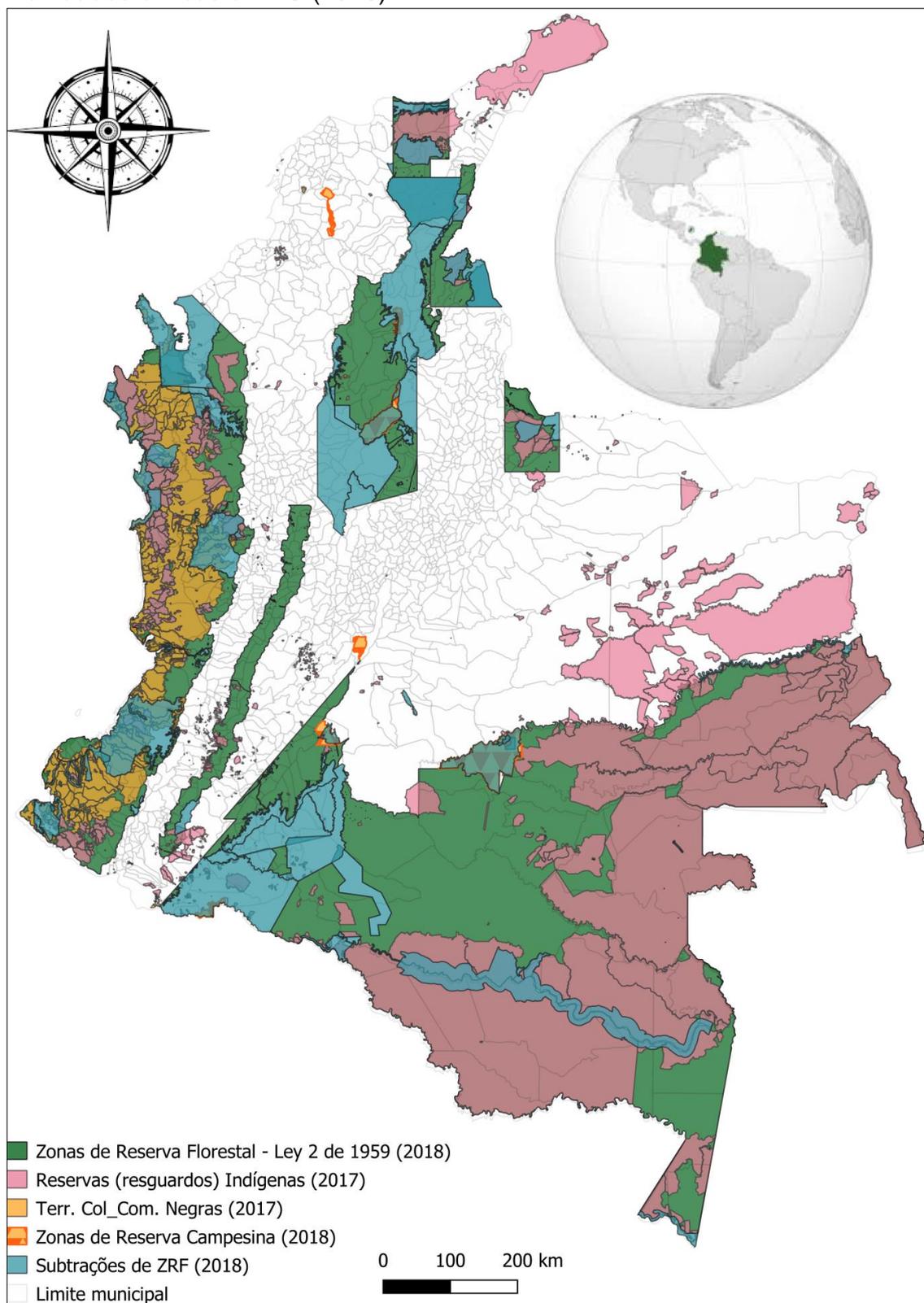
**Tabela 25** - Subtrações de ZRF envolvendo territórios coletivos de comunidades étnicas

Zona de Reserva Florestal (ZRF)	Área total subtraída 1959-2018 (ha) (A)	Área subtraída em territórios indígenas (ha) (B)	Área subtraída em Ter. Col. De Com. Negras (ha) (C)	(B/A) %	(C/A) %
<i>Amazonas</i>	9.044.341	1.779.147		20%	0%
<i>Central</i>	128.030	12.459		10%	0%
<i>Cocuy</i>	153.751	81.697		53%	0%
<i>Pacífico</i>	3.132.270	492.010	1.690.711	16%	54%
<i>Rio Magdalena</i>	3.737.483	3.151		0%	0%
<i>Serranía de los Motilones</i>	482.048	141.402		29%	0%
<i>Sierra Nevada de Santa Marta</i>	326.881	258.645		79%	0%
<b>Total</b>	<b>17.004.803</b>	<b>2.768.512</b>	<b>1.690.711</b>	<b>16%</b>	<b>10%</b>

**Fonte:** SIAC, IDEAM. Cálculos e elaboração própria.

<sup>162</sup> É importante dizer que, embora as ZRF sejam caracterizadas como tal por serem florestas, as subtrações realizadas não implicam necessariamente uma transformação total para outros usos. Esse caso é comum em subtrações feitas para garantir direitos territoriais de comunidades étnicas, como poderá ser corroborado a partir da análise dos conflitos de uso.

**Mapa 18 - Zonas de Reserva Florestal (ZRF), subtrações, territórios coletivos de comunidades étnicas e ZRC (2018)**



**Fonte:** ANT, SIAC, IDEAM. Cálculos e elaboração própria.

O Mapa 18 descreve a localização das ZRF e das subtrações realizadas, assim como a sobreposição de áreas em propriedade coletiva de comunidades étnicas. Essa descrição espacial confirma as informações registradas na Tabela 24 e na Tabela 25, mostrando a maior coincidência espacial de territórios coletivos de comunidades étnicas com ZRF.

A preponderância do uso em florestas e bosques naturais no caso da propriedade coletiva de comunidades étnicas, assim como a escassa participação no processo de subtração das ZRF, é uma indicação de que a transformação no espaço certamente envolveu outro tipo de atividades como a colonização da fronteira por particulares, o desenvolvimento de projetos de infraestrutura e atividades extrativistas (mineração e exploração petroléira).

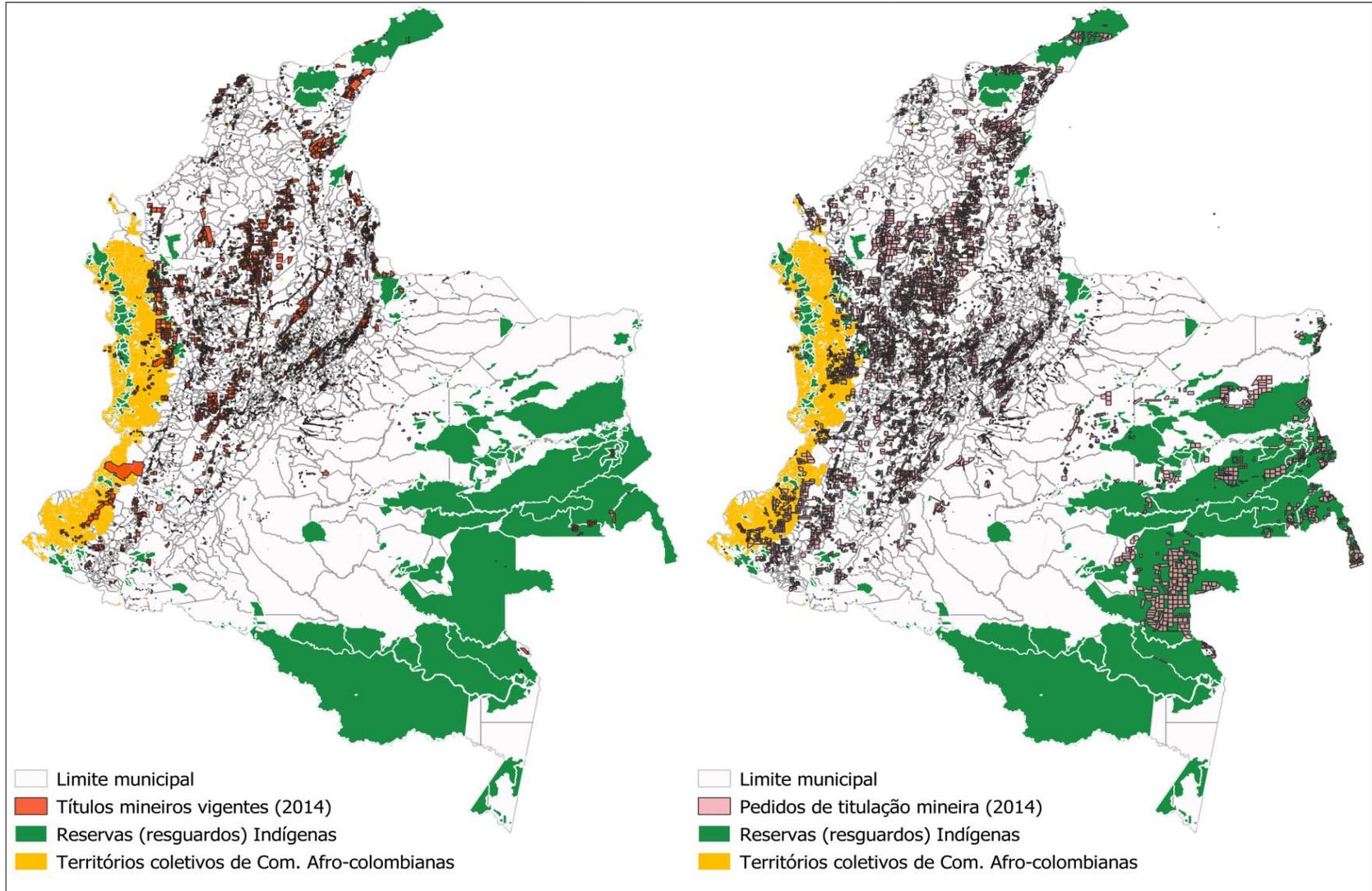
A atividade de mineração, em particular durante as últimas décadas, representa o núcleo principal dos conflitos econômicos, sociais, culturais e ambientais em territórios étnicos, mantendo um vínculo estreito com o aumento da violência (CODHES, 2011) (Garay, 2013).

Segundo Garay (2013), a garantia de direitos de exploração de recursos naturais não renováveis (mineração e petróleo) a empresas nacionais e estrangeiras, que envolvem áreas justapostas ou próximas a territórios coletivos de comunidades étnicas, coloca em questão aspectos fundamentais como a imprescritibilidade dos territórios étnicos, um assunto que, além de afetar a garantia da propriedade coletiva, gera incontáveis afetações nas comunidades étnicas.

Segundo informação fornecida pela *Agencia Nacional de Minería* (ANM) e a *Agencia Nacional de Tierras* (ANT), até o ano de 2014 era possível identificar 159 títulos mineiros justapostos em territórios indígenas (*resguardos*), abrangendo aproximadamente 344.900 hectares. Adicionalmente, até 2014 também se contabilizavam 1.102 pedidos de titulação para exploração mineira em jurisdição dos territórios indígenas, abarcando uma área aproximada de 2.752.542 hectares (Mapa 19).

A incidência da atividade mineira não é menor nos territórios coletivos de comunidades Afro-colombianas. Até 2014 se contabilizaram 321 títulos de exploração mineira sobrepostos em territórios coletivos de comunidades negras, somando conjuntamente 524.967 hectares. Nesse mesmo ano havia 790 pedidos para titulação sobre esses territórios, que envolviam aproximadamente 851.988 hectares.

**Mapa 19 - Territórios coletivos étnicos, títulos mineiros vigentes e pedidos de titulação (2014)**



**Fonte:** Agencia Nacional de Minería (ANM), ANT. Cálculos e elaboração própria.

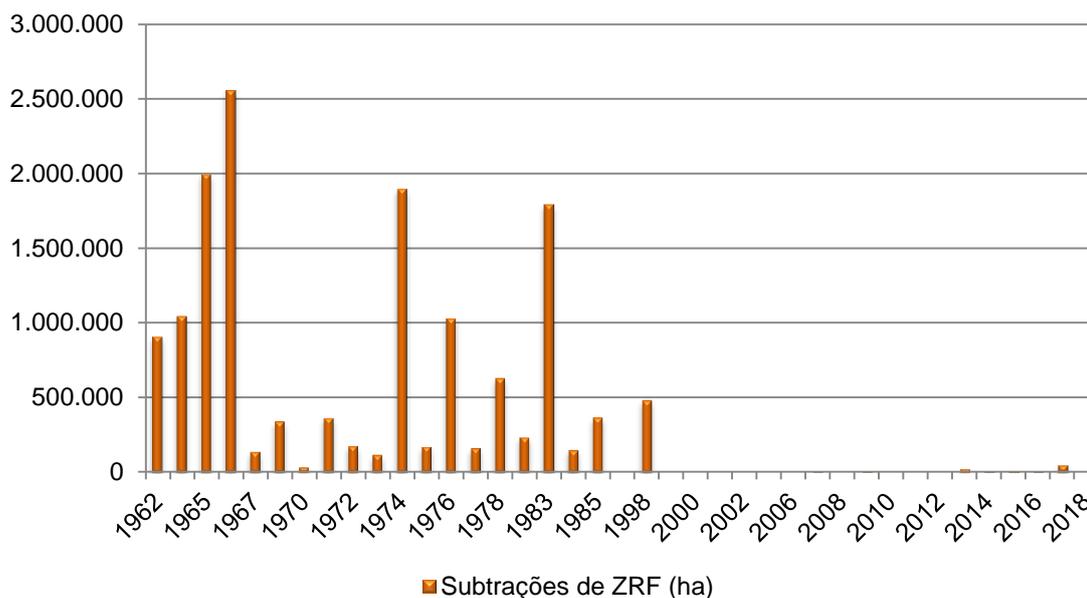
O impacto da expansão dessa atividade econômica não se limita aos territórios étnicos, e alcança também as áreas de proteção ambiental e territórios camponeses. Desde 2001 até 2016, uma área considerável que integra as ZRF foi subtraída para legitimar títulos de exploração de minas, atividade que é declarada na legislação vigente (Lei 685 de 2001) como de utilidade pública e de interesse social, legitimando assim uma prioridade de subtração sem consideração de outros fatores relevantes em matéria social, ambiental e cultural (GARAY 2013; RUEDA, 2016).

#### **6.4. Subtrações de ZRF e colonização da fronteira agrária**

A partir da análise de sobreposições e usos da terra em territórios étnicos se conferiu que 26% das subtrações das ZRF coincidiram com áreas em propriedade coletiva étnica, onde também se confirmou o uso predominante em florestas e bosques naturais. Portanto, o restante (74%) da área subtraída das ZRF corresponde a áreas em que aconteceu a geração de propriedade privada, instalação de megaprojetos (mineração, petróleo, hidroelétricas, etc.) ou a construção de infraestrutura pública (infraestrutura de transporte, zonas militares, desenvolvimentos urbanos, etc.).

Ao analisar a dinâmica do processo de subtração de reservas florestais nos termos da Lei 2ª, observa-se que 96% da área subtraída ocorreram entre 1962 e 1985 (Gráfico 23). Isso explicaria a expansão considerável da fronteira agrária, que desde as décadas de 1960 e 1970 envolveu principalmente as margens da selva amazônica, e posteriormente às savanas (*llanos*) orientais (GARCÍA, 2003).

De acordo com a série de dados sobre subtrações de ZRF (Gráfico 23), durante os anos 1960 (em vigência da narrativa da reforma agrária) foram subtraídos sete milhões de hectares (47%) das ZRF; uma área equivalente foi subtraída durante o período da vigência do Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) nas décadas de 1970 e 1980. Já para o período posterior aos anos 1990 mostra-se um ritmo decrescente. No entanto, deve-se dizer que a série não considera o processo de redefinição posterior das ZRF, que segundo os dados oficiais do SIAC envolveriam mais três milhões de hectares entre 2003 e 2018.

**Gráfico 23** - Subtrações de ZRF (Lei 2ª de 1959), 1962-2018

**Fonte:** SIAC. Cálculos e elaboração própria.

Ao analisar os motivos das subtrações solicitadas pelo INCORA e ordenadas pelo INDERENA (ambas as instituições foram suprimidas) entre 1960 e 2003, constatou-se que 91% dos casos foram sustentados em processo de colonização<sup>163</sup> (titulação de terras devolutas) e, em menor medida, para outro tipo de demandas, como constituição de propriedade coletiva étnica, construção de obras de infraestrutura e desenvolvimento de megaprojetos de mineração e energia. Não obstante, é preciso mencionar que essa ordem foi revertida nas primeiras décadas do século XXI, onde a colonização se tornou secundária como motivação na subtração de ZRF, enquanto adquiriram especial notoriedade os projetos extrativos (mineração e exploração de petróleo) (GARAY, 2013; RODRÍGUEZ, 2016).

As subtrações em geral durante as décadas de 1960 e 1970 foram massivas, ou seja, envolveram grandes extensões. Assim, o estudo dos dados disponíveis pelo SIAC, permitiu verificar que 23 casos (de 255 registrados até 2018), que coincidiram com registros do período 1961-1985, representaram 85% da área total subtraída (12,6 milhões hectares).

<sup>163</sup> A legislação agrária para titulação de terras devolutas manteve intacta uma exigência técnica que estimula o desmatamento, e é a necessidade de evidências de exploração produtiva (lavouras, sementeiras, ocupação com gado, etc.) na área solicitada pelo colono. Essa tradição da política pública que incentiva o desmatamento para o reconhecimento de direitos de propriedade pode ser traçada, não só em leis que envolvem a titulação de terras devolutas, também em outras que tratam do reconhecimento de direitos de propriedade privada mediante processos agrários, por exemplo, nas disposições contidas na Lei 200 de 1936.

Nos anos 1990, a subtração mais relevante em termos de área foi a que permitiu a criação da *Zona de Reserva Campesina do Guaviare*, que segundo a Resolução 521 de 1998 do *Ministerio del Medio Ambiente*, abrangeu uma área de 484.243,9 hectares.

Pelo exposto, pode-se inferir que, como a colonização é a principal razão para a subtração das áreas de reserva, a expansão da propriedade privada na fronteira tem sido um dos principais fatores das mudanças no uso em áreas originalmente ocupadas por florestas e bosques. No entanto, é necessário reiterar a mudança fundamental nos objetivos das subtrações, principalmente nas últimas duas décadas, onde a colonização se tornou secundária.

No entanto, nem toda a expansão da fronteira agrária envolveu a ZRF. A colonização também incluiu terras devolutas em outras áreas onde florestas e bosques não foram predominantes. É o caso das planícies e savanas da região Orinoquia (*Ilanos*). Portanto, às subtrações da ZRF realizadas principalmente nas décadas de 1960 e 1970, se deve acrescentar a colonização das planícies orientais (departamentos de Meta, Casanare e Vichada), principal foco da política de titulação de terras devolutas no período 1990-2013.

Dessa forma, adicionando a subtração de selvas e florestas às planícies e savanas orientais, o conjunto total de terras que tiveram mudanças nos usos durante o período (1960-2014) por efeito da colonização, coincide em grande medida com a área objeto de titulação de terras devolutas, que segundo as estimativas da pesquisa abrangeram entre 18,3 e 18,5 milhões de hectares.

Esses resultados têm implicações econômicas e políticas fundamentais, uma vez que, ao considerar as mudanças no uso da terra com o processo de apropriação da fronteira, onde, além dos conflitos pelo uso da terra, há uma coexistência de violência, pobreza e desigualdade, evidencia-se um custo triplo da colonização como política substituta da reforma agrária: em primeiro lugar, o custo econômico do fracasso na resolução do problema de acesso e de distribuição equitativa da terra rural; em segundo lugar, o custo social e humano da reprodução da violência e seus fatores relacionados; e em terceiro lugar, o custo ambiental e cultural do desmatamento de selvas e florestas, que, além de conservar reservatórios de fauna e flora, constituem territórios ancestrais das comunidades étnicas.

#### **6.4.1. As subtrações de ZRF e o “mercado das terras devolutas”**

O triplo custo da colonização como política substituta da reforma agrária pode ser verificado por meio do cruzamento de informações que relacionam as mudanças nos usos do solo com o processo de apropriação-concentração da terra na fronteira agrária.

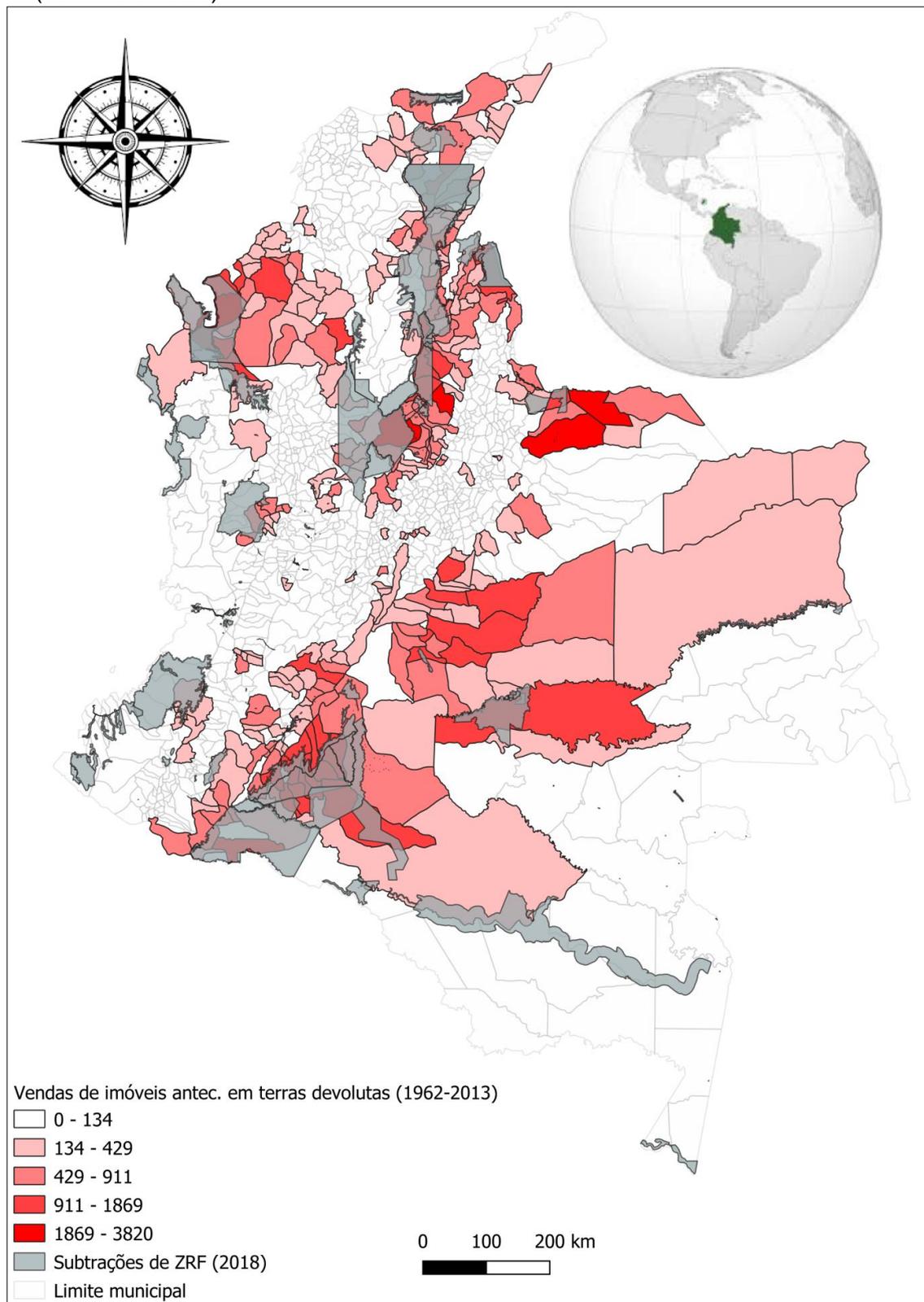
A expansão da propriedade privada por meio da titulação de terras devolutas na fronteira transformou em grande medida florestas e bosques em terrenos para o uso agrícola e pecuário. Ao cruzar as camadas cartográficas das subtrações das ZRF com os *clusters* de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas é possível visualizar essa correspondência espacial.

As áreas em que foram realizadas vendas consideráveis de terrenos com antecedentes em terras devolutas coincidiram, em grande parte, com subtrações de áreas em ZRF, com exceção dos territórios coletivos das comunidades étnicas, isso em razão ao caráter especial desses territórios (propriedade coletiva) que impedem sua inclusão no mercado de terras.

A análise conjunta da dinâmica espacial (Mapa 20) e em tempo (Gráfico 23) das subtrações mostra que uma grande proporção das vendas de imóveis com histórico de terras devolutas ocorreu durante a vigência da Reforma Agrária Integral (RAI) e do Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) como paradigmas do desenvolvimento rural, confirmando assim os resultados de outras pesquisas que concluem que a demanda social por terras não foi atendida com a redistribuição da terra ocupada e foi em grande medida satisfeita por meio da expansão da fronteira (RAMOS, 2001; MACHADO, 1994; FAJARDO, 2009).

Isso é confirmado pelo fato de que as maiores subtrações da ZRF foram sustentadas pelas necessidades de colonização, em particular durante a vigência desses dos paradigmas de RAI e o DRI que orientaram as políticas de desenvolvimento rural.

**Mapa 20** - Vendas de terrenos com histórico de terras devolutas e subtrações de ZRF (Lei 2ª de 1959)



**Fonte:** SNR, SIAC. Cálculos e elaboração própria.

Durante o período de influência do Desenvolvimento Rural Competitivo (RDC) a política de titulação de terras devolutas não diminuiu e continuou

impactando as ZRF; no entanto, uma parte importante da colonização deslocou-se para as planícies orientais, onde os impactos ambientais também são patentes, pois a ocupação alcançou áreas importantes de brejos, sujeitas a alagamento periódico, e o impacto direto sobre diversos ecossistemas próprios (RAMÍREZ; VIDAL, 2003; ANDRADE et al., 2011).

Esses resultados sobre a ineficácia das políticas de colonização para transformar a estrutura agrária tem sido reiterado em outras pesquisas, que também se referem aos fundamentos econômicos de tais ocupações, como a expansão de cultivos de coca e o surgimento de *booms* comerciais em setores como petróleo e agroindústria (BERRY; BEJARANO, 1990; MACHADO, 1994; RAMOS, 2001; PNUD, 2011; GONZÁLEZ, 2018).

Em outras palavras, nenhum discurso de desenvolvimento rural tomou a redistribuição nas áreas já ocupadas como prioridade, substituindo essa necessidade com a continuidade da colonização da fronteira a, o que redundou, com o tempo (e devido ao modelo de exploração), em sérios custos ambientais e socioeconômicos.

A fronteira, então, não parece um espaço de fuga e muito menos de solução para os problemas econômicos, sociais e ambientais, constituindo de fato um cenário principal onde se desenvolve o drama do problema agrário na Colômbia. Assim, além da persistência da violência nestas áreas, a desigualdade da propriedade pode estimular possíveis conflitos futuros de natureza sócia, política e ambiental.

### **6.5. Conflitos de uso do solo e formas de propriedade**

Os conflitos pelo uso da terra manifestam a incompatibilidade entre as características agroecológicas, físicas e ambientais do solo com os usos que os seres humanos fazem em um determinado espaço. É preciso dizer que essa consideração de conflitos de uso em sentido amplo é uma abordagem relativamente nova nas análises das relações entre a formação do espaço rural e as políticas públicas (ÁLVAREZ, 2011; ANDRADE, 2009).

Segundo o *Instituto Geográfico Agustín Codazzi* (IGAC), com informações disponíveis a partir de 2017, dois terços do território continental possuíam usos adequados da terra (67,6%), ou seja, careciam de conflito entre uso e vocação (Tabela 26).

**Tabela 26 - Conflitos de uso do solo (área continental, 2017)**

<b>Tipo de conflito de uso</b>	<b>Área (ha)</b>	<b>%</b>
Usos adequados ou sem conflito	77.082.298,55	67,6%
Sobreutilização severa	8.828.594,27	7,7%
Subutilização moderada	6.868.552,45	6,0%
Subutilização leve	5.061.534,15	4,4%
Sobreutilização moderada	4.090.556,62	3,6%
Subutilização severa	2.970.813,11	2,6%
Demanda não disponível em áreas para produção (nuvens)	2.619.055,56	2,3%
Conflitos em áreas pantanosas com pastagens	2.231.908,40	2,0%
Usos inadequados em zonas queimadas	927.884,28	0,8%
Demanda não disponível em áreas a proteger (nuvens*)	842.287,43	0,7%
Conflitos em áreas pantanosas com cultivos permanentes	711.559,59	0,6%
Conflitos em áreas de corpos de água	593.565,06	0,5%
Sobreutilização leve	464.286,27	0,4%
Conflitos em áreas pantanosas com cultivos transitórios	359.153,01	0,3%
Outras coberturas artificializadas (urbanas e suburbanas)	222.560,58	0,2%
Conflitos mineiros	65.050,84	0,1%
Conflitos urbanos	60.702,40	0,1%
Conflitos por obras civis (construção)	49.521,29	0,0%
<b>Total área continental</b>	<b>114.049.883,85</b>	<b>100,0%</b>

(\*) Representam áreas onde a passagem do satélite foi obstruída pela presença de nuvens, impedindo assim a caracterização das áreas.

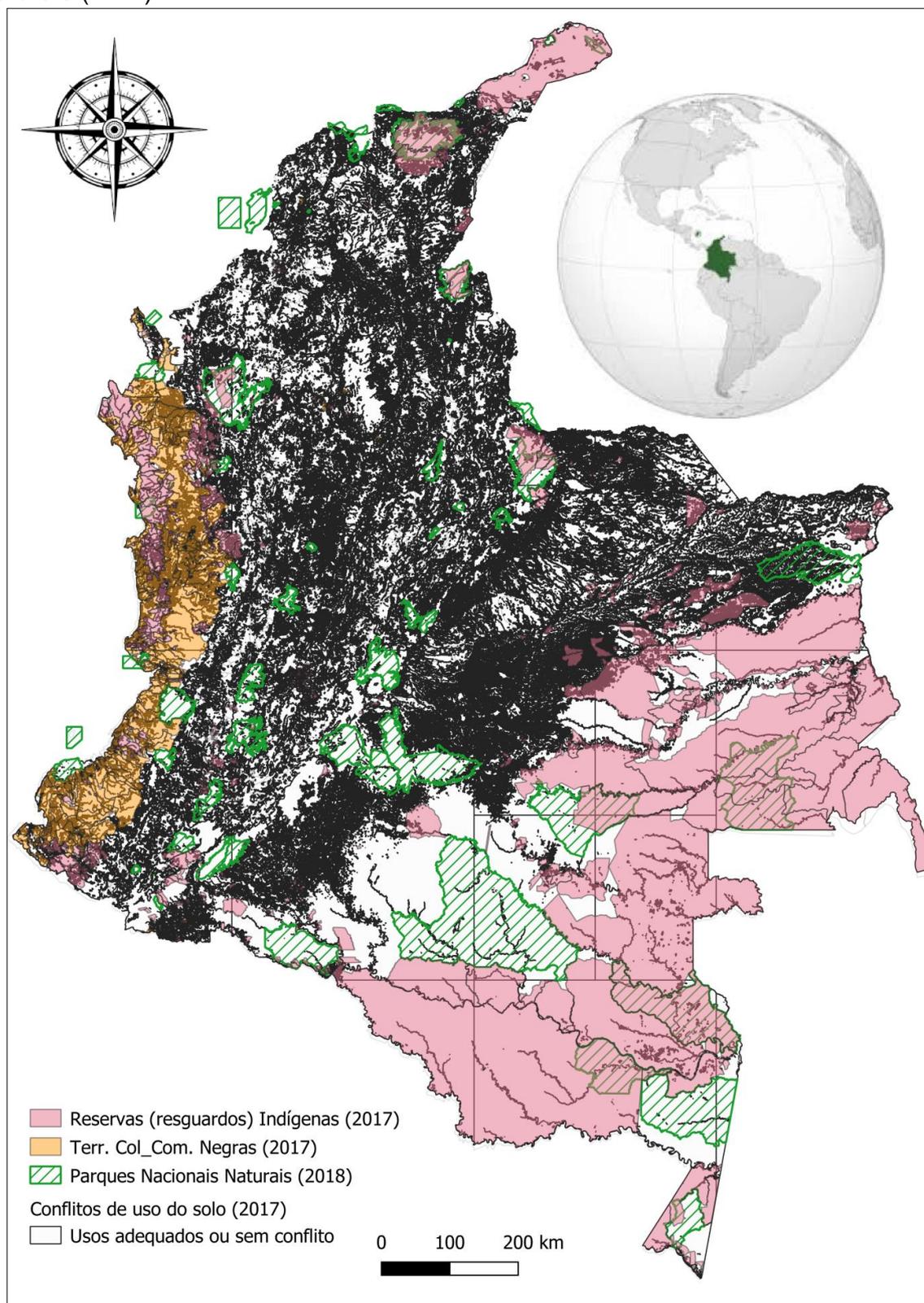
**Fonte:** IGAC. Cálculos e elaboração própria.

Ao analisar espacialmente esses usos adequados, a maioria deles estaria localizada na periferia, principalmente nas planícies orientais, na Amazônia e na região do Pacífico; enquanto os principais conflitos estariam concentrados nas áreas que compõem as cordilheiras e os vales dos rios Magdalena e Cauca, além das savanas e pântanos do litoral norte (região do Caribe). Para descrever esses conflitos será necessário inspecionar também a relação destes com as formas de propriedade.

### **6.5.1. Conflitos de uso do solo em propriedade coletiva étnica**

A localização das áreas “relativamente livres” de conflitos de uso do solo em 2017 coincidiu em grande medida com usos em áreas de florestas e bosques que, como mostrado anteriormente, se sobrepõe em importante proporção com áreas que integram a propriedade coletiva das comunidades étnicas.

**Mapa 21 -** Conflitos de uso do solo, territórios coletivos étnicos e Parques Nacionais Naturais (PNN)



**Fonte:** IGAC, PNN, ANT. Cálculos e elaboração própria.

O Mapa 21 e a Tabela 27 (com informação até 2017) mostram que as áreas que respeitaram a relação entre uso e vocação (o uso potencial eficiente) do

solo, ou seja, aquelas áreas que careceram de conflitos de uso relevantes, coincidiram com as formas de propriedade coletiva<sup>164</sup>. Efetivamente, ao cruzar os dados de conflitos de uso da terra com as áreas de propriedade coletiva de comunidades étnicas, conferiu-se que a maioria dessas áreas careceu de divergências entre vocação e uso. No caso das comunidades indígenas, 95% das áreas que integravam os territórios (*resguardos*) mostraram usos adequados. No caso dos territórios coletivos das comunidades negras essa proporção foi menor<sup>165</sup>, mas igualmente relevante, e em 82,3% da área não se identificaram conflitos de uso (Tabela 27).

**Tabela 27** - Conflitos de uso do solo em territórios coletivos de comunidades étnicas, 2017

Tipo de conflito de uso	Territórios indígenas		Territórios coletivos de comunidades negras	
	Área	%	Área	%
Usos adequados ou sem conflito	30.927.894	94,9%	4.668.634	82,3%
Sobreutilização (severa, moderada e leve)	608.817	1,9%	392.158	6,9%
Subutilização (severa, moderada e leve)	626.843	1,9%	103.260	1,8%
Outras coberturas artificializadas	1.206	0,0%	267	0,0%
Demanda não disponível (nuvens*)	295.377	0,9%	473.714	8,4%
Conflitos em áreas de corpos de água	121.227	0,4%	34.402	0,6%
<b>Total</b>	<b>32.581.364</b>	<b>100,0%</b>	<b>5.672.436</b>	<b>100,0%</b>

(\*) Representam áreas onde a passagem do satélite foi obstruída pela presença de nuvens, impedindo assim a caracterização das áreas.

**Fonte:** IGAC. Cálculos e elaboração própria.

<sup>164</sup> No caso dos estabelecimentos agropecuários de comunidades camponesas que se sobrepõem aos PNN, questão que gera controvérsia devido aos impactos das atividades econômicas em ecossistemas frágeis e estratégicos como os “paramos”, a pesquisa realizada por Fuentes (2018) discute a complexidade dessas ocupações, sugerindo a necessidade de mudar o paradigma da conservação “em sentido puro” por outras formas de inclusão das comunidades no compromisso ambiental, situação que seria necessária, entre outras, devido à inexistência material de uma reforma agrária.

<sup>165</sup> A diferença no grau de conflito de uso entre os territórios coletivos de comunidades étnicas obedeceria a fatores culturais, econômicos e demográficos. Em relação com a questão demográfica, segundo Roldán e Sánchez (2013) em 2012 a população indígena em *resguardos* totalizou 1.070.482. Já no caso de comunidades negras em territórios coletivos, segundo o *Ministerio de Cultura* (2010), e com informações até 2006, 62.474 famílias viviam em territórios coletivos de comunidades negras. Segundo o censo populacional de 2005, 10,4% da população (4.311.757 pessoas) se reconheceram como *raizal*, *palenquero*, negro, pardo ou afro-colombiano. Esse auto-reconhecimento da população afro-colombiana diminuiu 44,5%, de acordo com os dados do mais recente censo populacional (2018), sendo classificadas nessa categoria de reconhecimento social e cultural 2.982.224 pessoas.

### **6.5.2. Conflitos de uso do solo em propriedade reclamada privada**

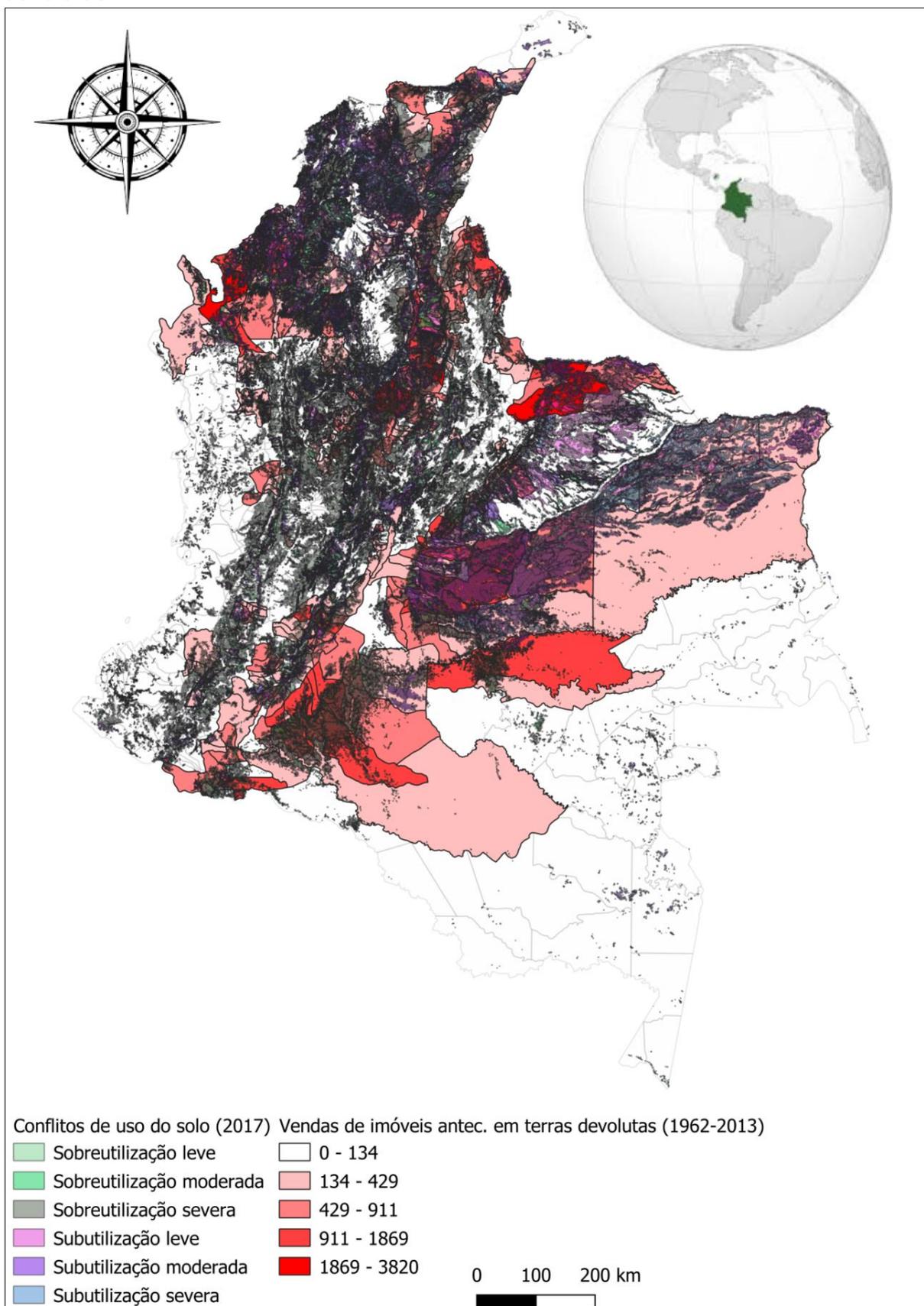
A maior parte da população rural é ocupada em propriedade privada (ou reivindicada como tal sobre a posse da terra), sendo possível afirmar que os conflitos de uso do solo são persistentes em grande medida pela desigualdade na distribuição da propriedade da terra. Essa característica conflitiva do uso do solo aplicaria não unicamente nos estabelecimentos mais antigos localizados em terras altas (encostas e vales interandinos), também naqueles estabelecimentos mais recentes que resultaram incorporados mediante a colonização.

Até 2017, os principais conflitos sobre o uso da terra registrados referem-se ao uso intensivo (sobreutilização) e ao uso extensivo do solo (subutilização), representando conjuntamente 24,4% do total de áreas em uso (27,8 milhões de hectares) (Tabela 27).

Os elevados conflitos por usos intensivos e extensivos do solo refletem o caráter ineficiente da estrutura agrária em termos ecológicos, econômicos e sociais. Esses conflitos são amplamente resumidos na discrepância estrutural dos usos agrícolas e pecuários, ou seja, o desperdício do potencial produtivo da terra em usos inadequados. Assim, áreas que têm as características ecológicas para desenvolver atividades agrícolas são utilizadas para a pecuária extensiva (subutilização), entanto que a agricultura é empurrada para áreas de encosta ou para ecossistemas estratégicos que deveriam ser preservados (sobreutilização). Essa discrepância entre os usos reais e potenciais do solo constitui um padrão característico da estrutura agrária bimodal durante o período analisado.

A análise sobre as origens desse padrão, de fato, excede os limites da pesquisa, mas as evidências aqui apontadas o indicam como uma característica estrutural do capitalismo agrário colombiano. A Missão desenvolvida pelo economista de origem canadense (nacionalizado colombiano) Lauchlin Currie, em 1950, por exemplo, concluiu que um dos principais fatores que explicava o atraso da economia colombiana era o desperdício das melhores terras com vocação agrícola. Esse problema, segundo Currie, obedecia ao fato da classe latifundiária não manifestar interesse na geração de lucros, preocupando-se mais com a manutenção da riqueza, ou seja, privilegiando a geração de rendas com a posse e a propriedade e não mediante a geração de benefícios através da exploração produtiva da terra (CURRIE, 1950).

**Mapa 22** - Conflitos de uso do solo e vendas de terrenos com histórico de terras devolutas



**Fonte:** IGAC, SNR. Cálculos e elaboração própria.

A preocupação com esse padrão estrutural de uso da terra está presente nos discursos e nas políticas de diferentes governos, como foi analisado no capítulo que descreveu o planejamento econômico para o desenvolvimento. No entanto, essa preocupação não se transformou em ações concretas para sua resolução e, de fato, a avaliação realizada aos PND mostrou um aprofundamento dos fatores histórico-estruturais que sustentaram o subdesenvolvimento e a violência.

Tal como já foi afirmado, o padrão de uso ineficiente dos usos do solo, característico das áreas de ocupação antiga, se reproduz também nas áreas de recente colonização. O Mapa 22 mostra a relativa uniformidade de presença de conflitos por usos intensivos e extensivos do solo (subutilização e sobreutilização), tanto nas encostas das cordilheiras quanto nas áreas de fronteira.

Sem embargo, os conflitos de uso do solo parecem radicalizar-se com a maior concentração da propriedade rural. A análise da distribuição da propriedade e dos usos reais e potenciais do solo permite afirmar que o padrão conflitivo do uso da terra resulta bastante problemático.

De acordo com os resultados do censo agropecuário (2014), a área com uso agrícola em 2014 foi de 8,4 milhões de hectares (Tabela 20), uma área pequena comparada ao potencial (a vocação) que, para aquele ano, o IGAC calculou em 22 milhões de hectares. Esse escasso uso do recurso primário na agricultura contrasta com o uso excessivo da terra nas atividades pecuárias. De acordo com o IGAC, até 2014 aproximadamente 15 milhões de hectares possuíam potencial pecuário; no entanto, os resultados do censo agropecuário naquele ano contabilizaram 34,4 milhões de hectares com usos em pastagens ou classificados como áreas degradadas ou abandonadas (*rastrojos*).

Assim, o problema agrário não só parece ser atravessado pelo conflito entendido como a violência física, também por conflitos nos usos da terra, os quais resultam atrelados na estrutura agrária consolidada. Dessa mistura particular de fatores não tem sido alheia a fronteira, o que evidenciaria a reprodução dos conflitos de uso no processo de apropriação-concentração.

## **6.6. Dinâmica produtiva dos usos agrícola e pecuário**

Conforme demonstrado em outra seção, a partir da análise dos três censos agropecuários foi possível evidenciar uma considerável expansão da terra

classificada em algum uso econômico (excluídos bosques e florestas) durante o período 1960-2016.

A expansão do uso da terra correspondeu em grande parte às classificações “pastagens” e “outros usos”, sendo este último composto por áreas degradadas (*rastrojos*) e áreas em descanso. Nessas classificações a área adicionada quadruplicou-se durante o período analisado.

A ampla expansão das pastagens e a tímida expansão dos cultivos, revelada pelos Censos, é coerente com a perda de florestas e bosques, o que, como demonstrado na seção anterior, foi possível por meio da subtração de Zonas de Reserva Florestal da Lei 2ª e da colonização das planícies orientais (*llanos*), processo que foi legitimado em grande medida através da política de titulação de terras devolutas.

A redução da área estimada em usos como florestas e bosques entre 1960 e 2014 foi de 27%, envolvendo aproximadamente 23,5 milhões de hectares. Essa área desmatada, como mostrado na seção anterior, correspondeu em grande medida às áreas subtraídas da ZRF, onde tanto a colonização como a expansão de megaprojetos de mineração e infraestrutura foram fatores determinantes.

Essas mudanças no uso da terra estariam fortemente relacionadas às transformações no nível produtivo: nas décadas dos anos 1960 e 1970, o país era considerado um país com perfil agrícola; já após os anos noventa foi evidente uma diversificação da produção que não superou a essência primário-exportadora e altamente informal e desigual.

Na década de 1970, de acordo com o *Ministerio de Agricultura*, o perfil produtivo para qual foram estabelecidas as prioridades de política econômica e de incentivos à ocupação e uso da terra correspondia a:

A produção constitui o objetivo primário e imediato da política agrícola em um país com aparência agrícola claramente definida por índices como a participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB): 26,6% dos 916 bilhões de pesos do PIB calculados para 1978; a participação nas exportações: 78,4% acima de 3.088 milhões de dólares e nas importações 75% acima de 3.400 milhões, para 1978; a área ocupada por fazendas agrícolas: 4.250.000 hectares na agricultura (um milhão em café) e cerca de 20 milhões de hectares na pecuária; a porcentagem da população que vive em áreas rurais: 35% em 1978, de um total de 25 milhões de habitantes (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1978, p. 47, tradução nossa).

Esse perfil mudou radicalmente ao longo das últimas três décadas, quando as atividades agropecuárias foram impactadas pelas políticas de liberalização do comércio internacional, as mudanças climáticas e os erros da política econômica (BERRY, 2017; SUÁREZ; BARBERI, 2015). O perfil primário-exportador, como mostrado no balanço macroeconômico do período, transitou da agricultura para a mineração, e as tradicionais culturas de café e banana foram ultrapassadas em importância (pela capacidade na geração de moeda estrangeira) por atividades econômicas de natureza extrativa, principalmente exploração de petróleo e mineração, dos quais a macroeconomia colombiana passou a ser dependente.

Essas transformações, conforme mostrado em uma seção anterior, coincidiram com um processo de perda progressiva da participação da indústria no PIB e a simultânea ascensão do setor financeiro e do setor serviços que, acompanhado por um programa macroeconômico regressivo em matéria distributiva, redundou em um processo de concentração de capital, maior desigualdade na distribuição da renda e crescimento excessivo da informalidade (SARMIENTO, 2008; ESTRADA, 2015; ISAZA et al., 2015; DNP, 2015).

Além dessas transformações macroeconômicas, resulta pertinente analisar os impactos restritos ao espaço rural, podendo ser visualizadas nas mudanças setoriais, particularmente das atividades agrícolas e pecuárias, envolvendo características como áreas, valor e rendimento de alguns produtos. Ao respeito é preciso dizer que devido à impossibilidade de acesso livre a séries consolidadas de dados sobre usos da terra, o exercício realizado para analisar essas transformações obrigou a revisão e digitalização dos dados fornecidos pelo *Ministerio de Agricultura* (memórias dos ministros de agricultura ao Congresso da República). Essas informações permitiram estimar algumas das mudanças mais relevantes, que também são confirmadas por pesquisas que envolveram períodos mais curtos.

### **6.6.1. Agricultura**

Durante o período analisado a área com uso agrícola teve pouco crescimento quando comparada à expansão de outros usos, particularmente pastagens e as áreas degradadas ou abandonadas (*rastrojos*).

A essa característica estrutural de desaproveitamento do potencial agrícola da terra foram adicionadas mudanças significativas no perfil da produção, principalmente a maior especialização relativa em cultivos de ciclo permanente<sup>166</sup>, com efeitos negativos em matéria produtiva e distributiva entre as diferentes formas de produção, sendo a economia camponesa repetidamente afetada (MACHADO, 1998; FAJARDO, 2009; CNMH, 2016; FAJARDO, 2018).

Essa mudança no perfil da produção agrícola coincidiu em grande medida com o neoliberalismo e seu impacto no setor rural, que no meio rural tomou a forma da narrativa de Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC).

Em meados dos anos sessenta a produção agrícola registrou um dinamismo importante, com crescimento da produção superior ao crescimento demográfico (3,3% ao ano) em alguns casos, principalmente no cesta alimentar (feijão, mandioca, batata, açúcar, abate de gado, ovos, leite e aves). Esse dinamismo permitiu a diminuição das importações, não apenas de produtos básicos, também de alguns insumos industriais como fertilizantes e adubos que faziam parte das prioridades do processo de industrialização na época (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1971).

Essa tendência na produção agrícola da Colômbia durante as décadas dos sessenta e setenta foi abruptamente revertida com a estagnação da economia na década de 1980 e com as reformas estruturais que se seguiram. As reformas parecem ter aprofundado as disparidades entre as formas de produção (agricultura comercial e economias camponesas), reforçando a especialização da produção e a concorrência de produtos importados, em particular alimentos, que reduziram os estímulos para a produção doméstica (ver capítulo 4).

---

<sup>166</sup> Segundo DANE (2016), as culturas permanentes correspondem com aquelas espécies de plantas que possuem um período relativamente longo de idade produtiva, motivo pelo qual não é necessário plantar novamente após a colheita. As culturas de ciclo transitório, por outro lado, correspondem a plantas ou frutos que requerem um período inferior a um ano para serem colhidas, sendo necessário semear novamente para obter uma nova colheita.

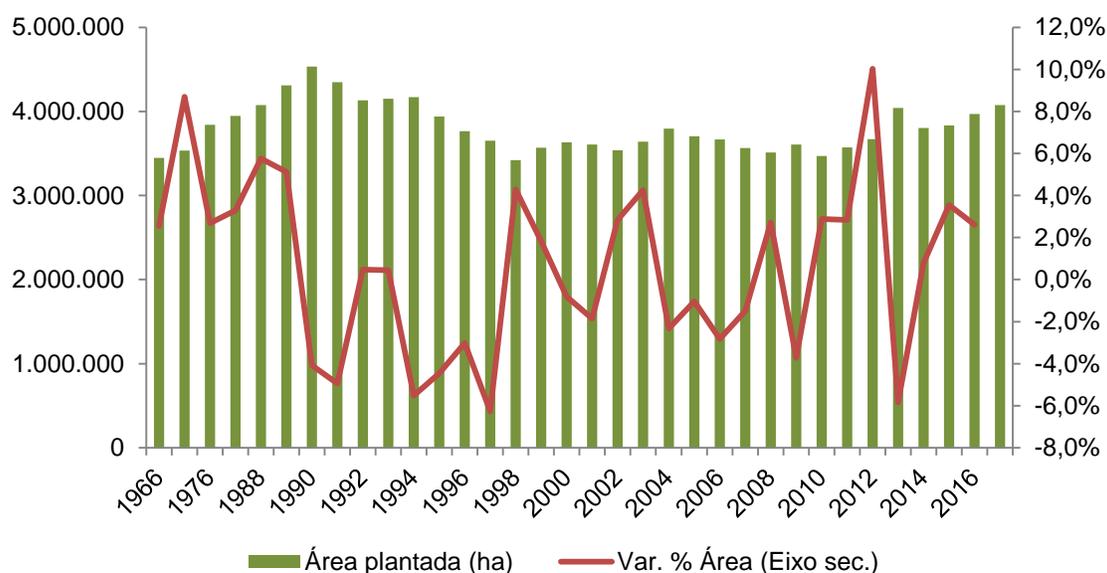
**Tabela 28** - Área plantada e rendimentos (toneladas/hectare) - principais produtos agrícolas, 1966-2016

Cultivo	1966	1976	1987	1995	2005	2016	Var. % Área (1966-2016)	Dif. Rendimento (1995-2016)
<i>Transitórios</i>	1.810.000	1.872.800	1.890.820	1.803.888	1.534.542	1.492.606	-18%	1,95
Sésamo	85.000	36.100	19.080	11.887	3.517	3.591	-96%	0,16
Algodão	164.800	285.600	174.240	81.602	73.964	18.831	-89%	-0,24
Arroz total	350.000	365.600	384.500	417.778	462.338	614.875	76%	0,85
Batata	67.000	125.000	157.250	178.482	149.239	169.384	153%	4,30
Cevada	55.000	68.000	46.900	20.443	1.873	1.194	-98%	-0,06
Feijão	64.000	101.000	121.100	167.012	122.896	111.954	75%	0,21
Milho Total	846.000	647.500	622.800	665.883	593.684	526.010	-38%	1,54
Sorgo	33.200	173.600	259.400	180.751	67.930	3.883	-88%	-0,41
Soja	35.000	37.600	64.750	45.074	38.172	40.874	17%	0,49
Trigo	110.000	32.800	40.800	34.977	20.930	2.010	-98%	-0,53
<i>Permanentes</i>	1.636.900	1.969.700	2.054.988	2.136.052	2.171.012	2.477.860	51%	1,55
Bananas tipo Exportação	52.000	16.800	24.900	43.324	43.629	47.582	-8%	0,05
Cacau	38.000	54.500	104.790	120.154	107.137	169.959	347%	0,05
Cana-de-açúcar	91.600	83.000	108.000	179.206	183.940	191.293	109%	18,56
Tabaco total	27.000	29.900	21.140	13.579	18.564	8.315	-69%	-0,17
Palma de óleo	14.700	16.000	51.560	131.067	192.970	498.362	3290%	-0,07
Cana-de-açúcar (rapadura)	235.200	172.100	226.598	210.992	206.392	191.258	-19%	0,08
Banana da terra	225.000	374.100	358.900	385.876	364.149	398.839	77%	2,21
Mandioca	142.000	223.300	159.100	182.697	174.231	194.547	37%	1,09
Café	811.400	1.000.000	1.000.000	869.157	880.000	777.705	-4%	1,10
<b>Área total</b>	<b>3.446.900</b>	<b>3.842.500</b>	<b>3.945.808</b>	<b>3.939.940</b>	<b>3.705.554</b>	<b>3.970.466</b>	<b>15%</b>	<b>2,45</b>

Fonte: MADR. Cálculos e elaboração própria.

Segundo dados do *Ministerio de Agricultura* (1967), em meados da década de 1960, os "19 produtos agrícolas principais" cobriam uma área de 3,44 milhões de hectares (Tabela 28). Para meados da década seguinte (1976), a superfície dedicada a esses 19 produtos havia crescido 12,6%; e em 1990 atingiu seu máximo histórico com 4,5 milhões de hectares (Gráfico 24). A partir desse ano, e nas duas décadas seguintes, houve um declínio acentuado na área plantada que só se estabilizou em tempo recente<sup>167</sup>.

**Gráfico 24** - Área total plantada nos "19 principais produtos agrícolas" e taxa de crescimento, 1966-2017



**Fonte:** MADR. Cálculos e elaboração própria.

A redução na área dedicada à agricultura não afetou todos os produtos de maneira uniforme, inclusive na própria classificação transitória, sendo possível encontrar uma queda mais acentuada nas áreas dedicadas à produção de alimentos (cereais, por exemplo) e algodão (BALCÁZAR, 2001).

Da mesma forma, pode-se constatar como a área dedicada aos principais produtos agrícolas cresceu apenas 15% durante o período de 1960-2014: Não obstante, o aumento no período da participação da superfície em

<sup>167</sup> É importante mencionar que, enquanto a área dedicada aos "19 produtos agrícolas principais" representava aproximadamente 68% da área total com uso agrícola em 1966, em 2014 essa participação diminuiu para 55%, de acordo com os resultados do mais recente Censo Nacional Agropecuario (2014).

cultivos de ciclo permanente implicou uma substituição de lavouras transitórias, conforme confirmado por Fajardo (2009) para o período 1990-2001 (Tabela 28). Nessa substituição incidiram as políticas de especialização da agricultura familiar por meio de formas associativas entre pequenos agricultores e grandes conglomerados agroindustriais. O caso da palma de óleo (ou palma africana) é talvez o mais notório (RENDÓN, 2016).

No nível dos rendimentos, pode-se observar na Tabela 28 que, a despeito da diminuição da área plantada com culturas transitórias, a maior intensidade tecnológica em alguns desses cultivos fez com que a produção por hectare crescesse mais do que em culturas permanentes (1,95 em transitórios e 1,55 em permanente). No entanto, o processo de adaptação tecnológica que explicaria esse crescimento dos rendimentos não foi homogêneo para todos os produtos transitórios.

No caso das culturas de ciclo permanente, que em importante proporção correspondem com formas produtivas estabelecidas em grandes plantações (com exceção de produtos como café, mandioca, cana-de-açúcar para rapadura e algumas árvores frutíferas), o aumento da produtividade (verificada nos rendimentos), além de ter sido menor quando comparado com os cultivos transitórios, também tiveram o viés produzido pelas circunstâncias favoráveis nos preços internacionais, principalmente nas últimas duas décadas (PERFETTI et al., 2017).

Não obstante, algumas culturas como a palma de óleo, que tem sido considerada estratégica durante a vigência do DRC, evidenciou limitados ganhos em matéria de rendimentos. Os dados, de fato, confirmam a natureza extensiva do cultivo de palma de óleo, com baixos ganhos de produtividade por hectare<sup>168</sup> (3,1 toneladas de óleo de palma por hectare em 2016) (Tabela 28).

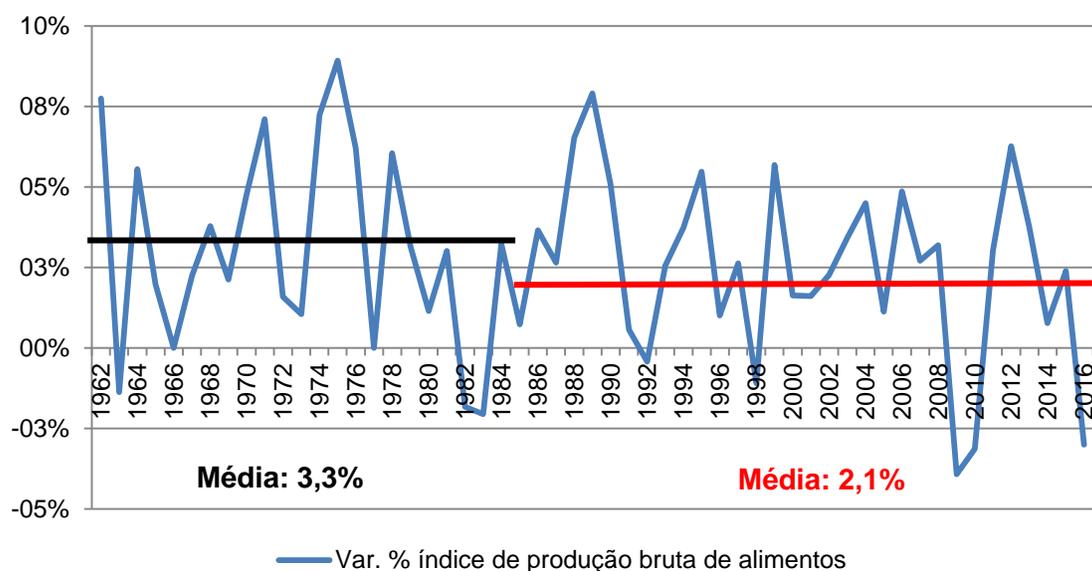
---

<sup>168</sup> Esse rendimento pode ser considerado baixo quando comparado com as medições de outros países produtores, por exemplo, Malásia, Indonésia ou Costa Rica, onde o indicador atingiu uma média de 4 toneladas de óleo de palma por hectare em 2010 (RSPO, 2012). Outro indicador utilizado é o FFB (*Fresh Fruit Bunch*), que no caso colombiano (a partir de 2015) varia entre 25 e 30 toneladas por hectare em plantas adultas (MOSQUERA et al., 2017).

Da mesma forma, a Tabela 28 confirma o alto impacto das políticas de abertura comercial e de livre comércio na diminuição da área plantada, particularmente em cereais como trigo, sorgo e cevada (FAJARDO, 2018).

Essas mudanças na produção tiveram efeitos distributivos e de segurança alimentar. Em relação à produção de alimentos, por exemplo, a variação média do índice de produção bruta (CEPAL) no período entre 1961-1989 oscilou em média 3,3%; já no período subsequente (1989-2016) a média ficou em torno de 2,1% (Gráfico 25). Esse ajuste no índice coincide com a diminuição da produção doméstica de alimentos a qual foi substituída por crescentes importações desde 1990.

**Gráfico 25-** Variação percentual no índice de produção bruta de alimentos, 1961-2016.



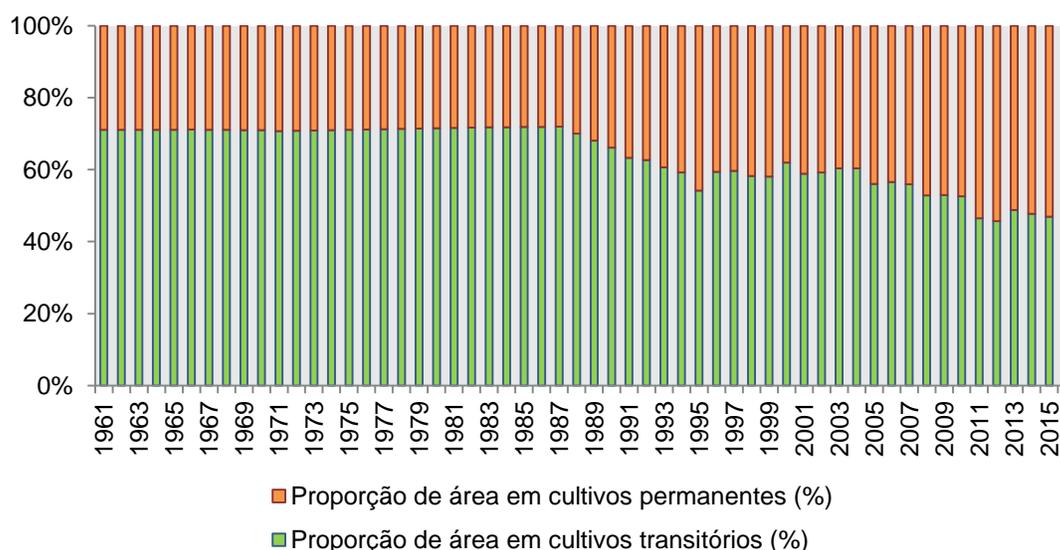
**Fonte:** CEPAL. Cálculos e elaboração própria.

De tudo o que foi exposto, conclui-se que a agricultura foi amplamente afetada pelas políticas que ocorreram em vigência do DRC. Essas mudanças produtivas que podem ser descritas em termos técnicos segundo os tipos de produtos ou de acordo com o ciclo produtivo (transitório e permanente), também estão ligadas à estrutura da propriedade rural, de modo que seu impacto abrange as dimensões produtiva e distributiva, como será detalhado nas linhas seguintes.

### 6.6.1.1. Mudanças no perfil da especialização agrícola

Segundo informações da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), durante o período de 1961-1989, a distribuição de terras aráveis manteve uma faixa de 70%-30% entre lavouras de ciclo transitório e culturas de ciclo permanente, ou seja, mais de dois terços da área agrícola do país até o final dos anos 80 estava destinada a lavouras transitórias, dentre as quais se classificam vários alimentos (Gráfico 26 e Tabela 28).

**Gráfico 26** - Distribuição da área arável, segundo o tipo de cultura (%), 1961-2016



**Fonte:** FAO. Cálculos e elaboração própria.

A partir de 1990 a área destinada às lavouras de ciclo transitório sofreu um declínio persistente em sua participação na área arável, chegando em 2016 a representar apenas 46% do total (Gráfico 26). Essa mudança no uso da terra é confirmada na análise dos dados disponíveis nos censos agropecuários (Tabela 29).

Segundo a informação descrita na Tabela 29 nas décadas de 1960 e 1970 a participação de culturas permanentes permaneceu estável, abrangendo aproximadamente 31% da área agrícola; já em 2014 essa participação havia aumentado para 51%. Pelo lado das lavouras temporárias ou transitórias, no mesmo período, a redução foi de 6% na área classificada nos censos.

**Tabela 29** - Distribuição do uso agrícola de acordo com os censos agropecuários

Uso agrícola	Censo de 1960	%	Censo de 1970	%	Censo de 2014*	%
Área em cultivos permanentes	1.515.130	30%	2.347.944	31%	4.333.016	51%
Área em cultivos transitórios	1.952.987	39%	2.111.701	28%	2.778.466	33%
Subtotal cultivos	3.468.117	69%	4.459.645	58%	7.111.482	84%
Área em descanso	1.578.971	31%	3.199.023	42%	1.150.219	14%
Área em pousio	N/A	N/A	N/A	N/A	215.011	3%
<b>Total</b>	<b>5.047.088</b>	<b>100%</b>	<b>7.658.668</b>	<b>100%</b>	<b>8.476.712</b>	<b>100%</b>

(\*) As proporções de lavouras transitórias e permanentes foram calculadas a partir da distribuição percentual da área cultivada e sua correspondência com o total da área censitada em uso agrícola.

**Fonte:** DANE. Cálculos e elaboração própria.

Das culturas de ciclo permanente, a que mais cresceu em termos de área plantada foi a palma de óleo, passando de 14.700 hectares em 1966 para quase 500.000 hectares em 2016 (Tabela 28). Esse impulso, sem dúvida, foi explicado pela alta influência de agremiações e empresários privados desse setor nas políticas públicas<sup>169</sup>, principalmente após as reformas estruturais e a consequente hegemonia da narrativa do Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC).

Em ritmo menor, mas igualmente considerável, expandiram-se as áreas cultivadas com cacau, banana e cana-de-açúcar. Em contraste o café mostrou um declínio acentuado na área plantada após a década de 1980, sem dúvida devido aos efeitos causados pelo fim do pacto mundial do café em 1989. Sem embargo, o café nos últimos tempos ainda concentra grande parte do valor das exportações agrícolas e agroindustriais.

<sup>169</sup> O exemplo mais claro dessa relação entre o sucesso de um determinado produto e a influência política tem sido o caso da palma de óleo, uma vez que um dos principais empresários do setor foi ministro da área de agricultura. Carlos Murgas Guerrero (ministro da agricultura entre 1998 e 1999) já era um próspero empresário da palma de óleo antes de assumir o cargo, mas após seu passo pelo ministério seu sucesso nos negócios foi mais evidente, indubitavelmente impulsionado pelo crescimento de seu modelo de negócios fundado nas denominadas Alianças Associativas Estratégicas (MURGAS, 1999). Essa característica da influência política das agremiações na política setorial pode ser confirmada para diferentes períodos, constituindo casos da denominada "porta giratória", ou seja, a transição sucessiva de empresários entre os setores público e privado (RODRÍGUEZ, 2014; ARIAS, 2018).

Para Fajardo (2009), a aplicação das reformas estruturais típicas do neoliberalismo que coincidiram com a alteração dessa distribuição do perfil agrícola colombiano, em particular a maior exposição da produção doméstica à concorrência internacional, gerou a falência quase imediata dos produtores que acumulavam um coquetel de deficiências acumuladas em termos de baixa produtividade, escassos incentivos estatais e limitada organização. Em grande medida esses produtores correspondem às formas de produção familiar e camponesa.

### **6.6.1.2. A economia política da agricultura**

A coincidência do período de ajustes e a influência simultânea de certos paradigmas de políticas públicas parecem indicar que as narrativas de desenvolvimento condicionaram alguns usos da terra e seus efeitos distributivos entre as formas de produção. No entanto, a ação estatal sob a influência dessas narrativas não foi suficiente para modificar a estrutura agrária.

A distribuição de 70%-30% na área arável dedicada às lavouras transitórias e permanentes manteve-se praticamente intacta durante o período de influência da Reforma Agrária (RA) e do Desenvolvimento Rural Integrado (DRI). Em contraste, durante a vigência do Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC), além de uma maior concentração de propriedade da terra também se registrou uma maior especialização da produção agrícola em culturas de ciclo permanente (Gráfico 26).

Para Kalmanovitz e López (2006), coincidindo com Ocampo e Perry (1995) e (Balcázar, 2001), a abertura comercial (que coincidiu com a DRC) permitiu realizar um “filtro” na produção, o que significou a salvação dos produtores mais eficientes, eliminando distorções e favores aos produtores locais (por exemplo, da indústria de fertilizantes).

Contudo, esse “filtro” dos produtores “mais eficientes”, como sugerem Kalmanovitz e López (2006), no final da década de 1990 revelou uma reconfiguração da economia política da agricultura que durante as duas décadas seguintes mostraram, entre outros, uma acentuada concentração de recursos para satisfazer a política de promoção da produção, amplos benefícios fiscais e até

proteção tarifária no âmbito dos Acordos de Livre Comércio; que apoiam o caráter "eficiente", não propriamente na maior produtividade dos fatores, mas na administração do capital social e da representação política (GARAY et al., 2010; KALMANOVITZ; LÓPEZ, 2006).

No entanto, o viés estatal em relação a certos segmentos, estratos e formas de produção agropecuária não é um fenômeno característico da DRC, uma vez que, como foi mostrado no capítulo seis desta pesquisa, desde a década de 1960 os diagnósticos de planejamento econômico reiteraram a concentração de recursos na agricultura empresarial ou moderna em prejuízo da economia camponesa.

Portanto, o efeito agregado do neoliberalismo na agricultura consistiu em aprofundar esses desequilíbrios herdados, mantendo os privilégios de setores específicos na construção e implementação da política econômica setorial em oposição à narrativa de competitividade, onde mais do que a concorrência, no sentido econômico, existe uma disputa no acesso aos incentivos e às garantias de proteção diante a exposição ao mercado global (garantia de preços, subsídios, benefícios fiscais, entre outros).

De fato, a maior exposição à concorrência internacional, como mostram Garay et al. (2010) e (Berry, 2017), não tem sido homogênea entre os setores econômicos e as formas de produção, dependendo das capacidades de influência política e poder de barganha, reiterando dessa forma a exclusão e a limitada representação da economia camponesa no contrato social. Assim, não é por acaso que as maiores consequências das mudanças e transformações típicas do DRC tenham impactado principalmente à produção familiar e em menor medida a outros segmentos da produção como a grande empresa agropecuária.

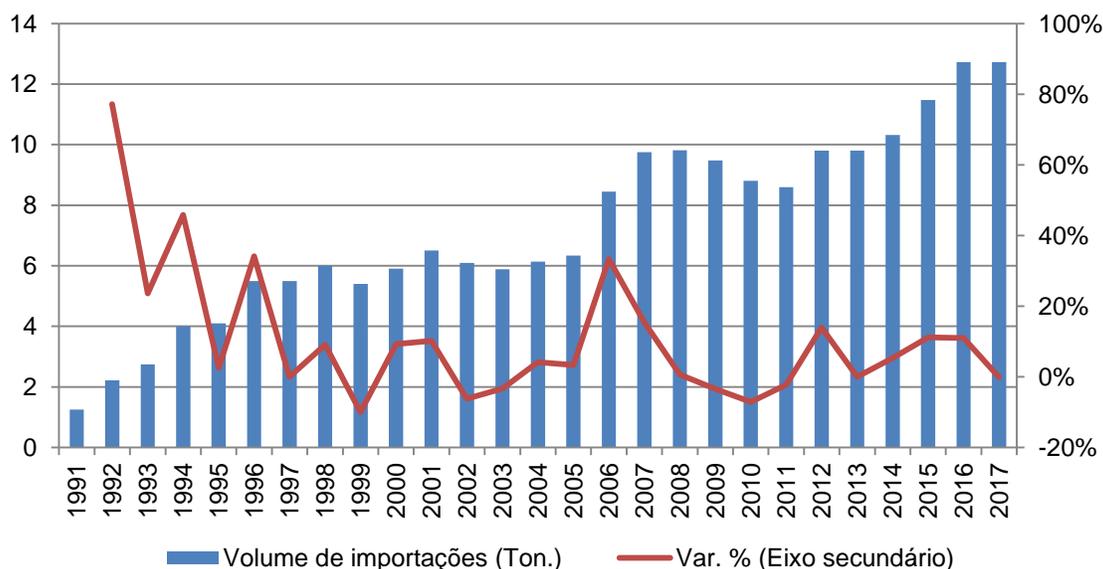
Esse viés nas políticas públicas e os efeitos distributivos das mudanças no perfil da produção agrícola são mais evidentes na análise das políticas comerciais, que, sob o dogma da competitividade (uso discursivo de vantagens comparativas), impuseram uma visão de eficiência produtiva e de estabilidade macroeconômica que levaram a uma substituição da produção doméstica pela produção estrangeira.

### 6.6.1.3. Algumas consequências da especialização produtiva e do livre comércio na agricultura

Segundo as memórias do *Ministerio de Agricultura*, em 1991 foram importados 1,16 milhões de toneladas de produtos de origem agrícola e agroindustrial (cerca de 800 mil toneladas foram de trigo). Desde esse ano as importações mantiveram uma tendência crescente, atingindo em 2016 aproximadamente 12,7 milhões de toneladas (Gráfico 27).

Essa substituição da produção nacional pela produção estrangeira implicou menores pressões inflacionárias<sup>170</sup> que tiveram impactos distributivos, afetando de forma distinta as formas produtivas, resultando como grandes perdedores os pequenos e médios produtores (produção familiar e camponesa) especializados na produção de alimentos.

**Gráfico 27** - Volume (em toneladas) e variação percentual das importações de origem agropecuária e agroindustrial, 1991-2017.



**Fonte:** MADR. Cálculos e elaboração própria.

<sup>170</sup> Na análise de vários documentos de memória do *Ministerio de Agricultura*, a necessidade ou importância das importações de origem agropecuária para manter preços estáveis é reiterada nos períodos de 1992-1997 e 2003-2015. Essa necessidade em aparência não responderia com objetivos macroeconômicos temporários, devido a que inclusive durante períodos de baixa pressão inflacionária não aparece nos discursos a proposta de diminuição das importações de alimentos e outros insumos agropecuários, o que mostraria uma característica autônoma e naturalizada da substituição da produção doméstica.

O comportamento crescente das importações, que coincide com a maior especialização produtiva, concentrou os efeitos adversos sobre as lavouras de ciclo transitório, que em grande parte corresponderam com economias camponesas (formas familiares intensivas em mão de obra) dedicadas à produção de alimentos. Essa característica de especialização da pequena empresa rural na produção diversificada de alimentos tem sido identificada repetidamente em vários estudos (BERRY E BEJARANO, 1990; OCAMPO; PERRY, 1995; FORERO, 2010; PNUD, 2011; BERRY, 2017; FAJARDO, 2018).

Na pequena produção agrícola predominam as lavouras transitórias (57% da área plantada, 49,4% da produção física e 60,2% do valor da produção) sobre as lavouras permanentes (43% da área, 56% da produção e 39,8% do valor da produção); predominam as culturas não comerciais (52,1% da área, 86,5% da produção e 63,4% do valor) sobre as culturas comerciais (47,9% da área, 13,5% da produção física e 35,7% do valor bruto) e predominam os alimentos sobre as matérias primas nos cultivos comerciais e não comerciais. A economia camponesa é quase exclusivamente produtora de alimentos para o consumo direto (88,8% da área, 97% da produção e 92,2% do valor) (BERRY; BEJARANO, 1990, p. 43, tradução nossa).

Segundo Berry (2017), em 1988, a pequena agricultura familiar dedicava 89% da área não cafeeira à produção de alimentos para consumo direto, o que, por sua vez, representava 90% do valor total da produção agrícola (BERRY, 2017; 111). A esse respeito Fajardo (2018) sustenta que o país “passou de uma auto-suficiência de quase 90% na década de 1970 para a importação entre 30% e 50% dos alimentos” (FAJARDO, 2018, p. 201, tradução nossa).

Efetivamente, as afetações sobre a economia camponesa foram consideráveis se se consideram outros fatores associados à produção. Segundo a Missão Agropecuária de 1990, no final da década de 1980 a economia camponesa absorvia aproximadamente a metade da força de trabalho rural, isso apesar do ambiente produtivo hostil marcado pelo limitado acesso à propriedade rural e às políticas de desenvolvimento rural. Nesse balanço coincide Fajardo (2018), quem estimou que aproximadamente 300 mil empregos tivessem sido perdidos, considerando unicamente a década de 1990, como consequência da redução da área plantada em lavouras temporárias (cultivos transitórios).

Os efeitos negativos combinados das mudanças na agricultura familiar e a economia campesina durante o período analisado acirraram-se com a crise econômica que o país experimentou na véspera da virada do século. O *Ministerio de Agricultura*, em Memória ao Congresso da República em 2003, resumiu-o o panorama da época:

As importações de produtos de origem agropecuária e agroindustrial incrementaram 277% entre 1990 e 2001, passando de US\$434 milhões para US\$1.635. Dessa forma aumentou a participação das importações de 8% para 13%. A recomposição também teve reflexos no emprego agrícola. Entre 1990 e 2001, se perderam aproximadamente 150.000 vagas de trabalho; destas, as lavouras transitórias perderam 210.000 vagas, enquanto que as lavouras permanentes geraram 60.000. Nestas últimas devem-se destacar a perda de 75.000 empregos no setor cafeeiro e a geração de novas vagas em culturas como a cana-de-açúcar (para rapadura), palma de óleo e bananas. Por outro lado, se agudizaram os problemas da pobreza e a insegurança alimentar. No país a pobreza aumentou de 54% em 1991 para 60% em 2000. No caso do setor rural a pobreza passou de 68% para 82% em igual período (MADR, 2003, p. 14, tradução nossa).

As narrativas do desenvolvimento econômico que estimularam a abertura econômica e livre comércio, em grande medida, ignoraram os impactos da concorrência internacional sobre a produção doméstica, e justificaram a continuidade e limitada crítica, entre outras razões, pela dependência financeira e a conseqüente necessidade de diversificar a cesta exportável e fazer mais competitiva a produção nacional. No entanto, o balanço do impacto dessas políticas mostra que, além dos graves efeitos sobre a economia camponesa, foi escassa a diversificação das exportações de origem agropecuária, pelo menos quando discriminadas por valor.

Segundo o MADR (2018), entre 2014 e 2017, as exportações anuais de produtos agrícolas totalizaram em média 7.000 milhões de dólares. Deste valor total, aproximadamente 90% envolveu apenas três produtos: café (48%), flores (25%) e bananas (16%). Assim, três produtos considerados tradicionais nos anos

1970<sup>171</sup>, mesmo após experimentos como a abertura econômica e o livre comércio, continuaram concentrando as exportações do setor até tempo recente.

A contínua dependência de itens agrícolas específicos nas exportações tradicionais do setor, somado às apostas que sucessivos governos têm realizado em alguns produtos de ciclo permanente durante a vigência da abertura econômica e do livre comércio, tem demonstrado um viés crescente da política pública em favor de grandes projetos especializados (PNUD, 2011; BERRY, 2017).

Sem embargo, produtos como a palma de óleo, a cana-de-açúcar e outros de ciclo permanente que se revelaram de importância estratégica na política de desenvolvimento rural desde os anos 1990, têm tido uma participação muito pequena nas vendas externas, sustentando sua lucratividade e permanência devido aos altos subsídios e outros benefícios outorgados pelo Estado, por exemplo, os benefícios estabelecidos na lei de misturas obrigatórias de etanol e biodiesel com combustíveis de origem fóssil (KALMANOVITZ, 2013; CASTIBLANCO et al., 2015).

Os efeitos dos acordos bilaterais de livre comércio que começaram a entrar em vigor com vários países após a década de 2010, aprofundaram esse fenômeno estrutural de privilégio de algumas atividades econômicas a despeito da produção local, fator que tem exacerbado a desigualdade nas áreas rurais pela contínua exclusão da economia camponesa das políticas de desenvolvimento rural (GARAY et al., 2010; SUÁREZ; BARBIERI, 2015).

Apesar dessa avaliação negativa, as políticas de desenvolvimento rural continuam sob a égide da narrativa de Desenvolvimento Rural Competitivo durante o século XXI, e não parece mostrar indícios de transformação, o que augura uma continuidade na reprodução da desigualdade socioeconômica entre as formas produtivas, e em consequência uma inércia dos fatores histórico-estruturais que suportam o subdesenvolvimento no campo.

---

<sup>171</sup> Em 1969, segundo dados do *Ministerio de Agricultura*, do valor total das exportações agropecuárias (479,3 milhões de dólares), em 71,8% corresponderam com vendas de café, 7% algodão e 4,1 % de bananas (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1970).

### 6.6.2. Pecuária

Como foi referido previamente, o uso do solo em pastagens, que corresponderia a uma variável correlacionada à atividade pecuária, apresentou um crescimento significativo durante o período que abrange a pesquisa. Esse crescimento da área em pastagens, no entanto, diverge do crescimento do estoque de bovinos, sendo possível concluir um aprofundamento do caráter extensivo da atividade pecuária.

Segundo o *Ministerio de Agricultura* (1961), o estoque bovino<sup>172</sup> colombiano no início da década de 1960 atingiu 14,9 milhões de cabeças, ou seja, aproximadamente um hectare por vaca (0,98 hectares/bovino). Nessa época, a atividade pecuária era considerada um dos setores estratégicos em termos de crescimento, visto que representava uma parte importante da renda nacional. No entanto, o *Ministerio de Agricultura*, na formulação de políticas públicas, estipulava a necessidade de “intensificar todas as atividades destinadas a aumentar a produção de carne e leite” (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1961, p. 57, tradução nossa).

Assim, se bem a atividade pecuária era considerada estratégica, nos balanços e previsões das políticas setoriais, também era apontada como uma atividade com alto grau de ineficiência que revelava padrões estruturais de ocupação e uso inadequado do solo:

Em primeiro lugar, temos o que poderia ser chamado o problema da localização geográfica do gado. Muitos pesquisadores observaram que as condições históricas do desenvolvimento econômico e da ocupação na Colômbia levaram à atual distribuição e uso da terra, nos quais as planícies mais férteis e facilmente mecanizáveis são dedicadas, quase na sua totalidade, à pecuária extensiva enquanto a agricultura é praticada de forma intensa nas encostas (*laderas*), o que gera aproximadamente 80% da erosão. [E]m segundo lugar, a pecuária ocupa 90,3% da área em posse ou propriedade, enquanto a agricultura ocupa apenas 9,7%. No entanto, a atividade pecuária contribui com apenas 35,5% do valor total da produção agropecuária, enquanto o setor agrícola contribui com 64,5% (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1961, p. 23-24, tradução nossa).

---

<sup>172</sup> Esse indicador geral abstrai outras linhas da produção pecuária, por exemplo, o inventário de equinos, ovinos, suínos e caprinos.

Além dos altos custos fiscais e sociais da pecuária extensiva, entre os quais se destacam a perda econômica pelo uso do solo contrário ao potencial, os altos custos nos tratamentos de pragas e doenças e a baixa geração de emprego quando comparados com outras atividades, a pecuária continuou concentrando conjuntamente benefícios e o uso da terra, sendo uma das atividades que legitimaram a enorme expansão da fronteira agrária durante o período (PNUD, 2011).

Efetivamente, a pecuária extensiva, em pleno século XXI, ainda é um problema em termos de uso e ocupação de áreas com alto valor ecológico e uma das atividades econômicas que mostram repetidamente uma divergência entre uso real e o potencial do solo (PNUD 2011; PINTO, 2018).

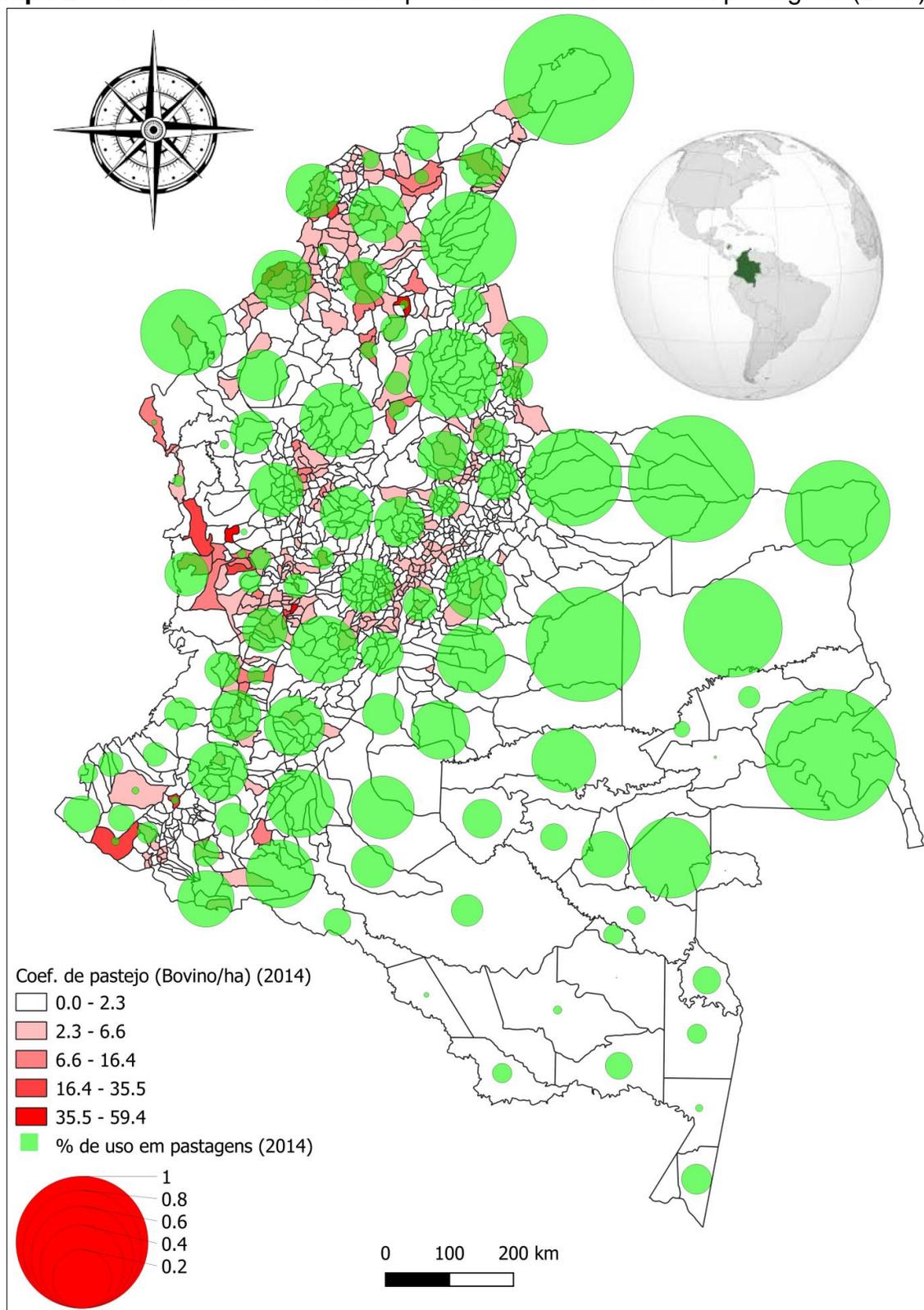
Neste sentido, é preciso dizer que durante os primeiros anos da década de 1970 houve uma leve melhora em termos de produtividade da atividade pecuária. Segundo o *Ministerio de Agricultura* (1973), em 1972 o estoque de bovinos atingiu 21,7 milhões de cabeças, o que implicava que em média uma vaca se alimentava em 0,84 hectares (mantendo constante a área em pastagens do censo de 1970).

Sem embargo, ainda com o crescimento elevado das áreas em pastagens o inventário bovino se estagnou. Na análise dos dados oficiais do *Ministerio de Agricultura*, em particular os documentos de memória apresentados pelos ministros ao Congresso da República, constatou-se que o rebanho bovino flutuou ao longo do período analisado entre 20 e 25 milhões de cabeças<sup>173</sup>. O maior registro do rebanho bovino de dupla finalidade, ou seja, a inclusão do total de gado para produção de leite e produção de carne correspondeu ao ano de 1978 com 25 milhões de cabeças (MINISTERIO DE AGRICULTURA, 1978).

---

<sup>173</sup> Ao longo da década de 1980 houve uma redução considerável no rebanho bovino nacional (20,6 milhões de cabeças de gado bovino para 1987), situação que segundo o *Ministerio de Agricultura* (1987) seria explicada pelo alto grau de abate de fêmeas no início da década.

**Mapa 23 - Intensidade da atividade pecuária e uso da terra em pastagens (2014)**



**Fonte:** DANE. Cálculos e elaboração própria.

De acordo com a ICA (2017), o estoque de bovinos na Colômbia em 2014 atingiu 23,5 milhões de cabeças, ou seja, cerca de um milhão a mais de bovinos em comparação com 1972 (FEDEGAN, 2014). Dessa forma, entre 1972 e 2014 o estoque de gado bovino cresceu apenas 0,4%, enquanto a área em pastagens no mesmo período aumentou 34%, segundo os resultados do Censo Nacional Agropecuário (2014).

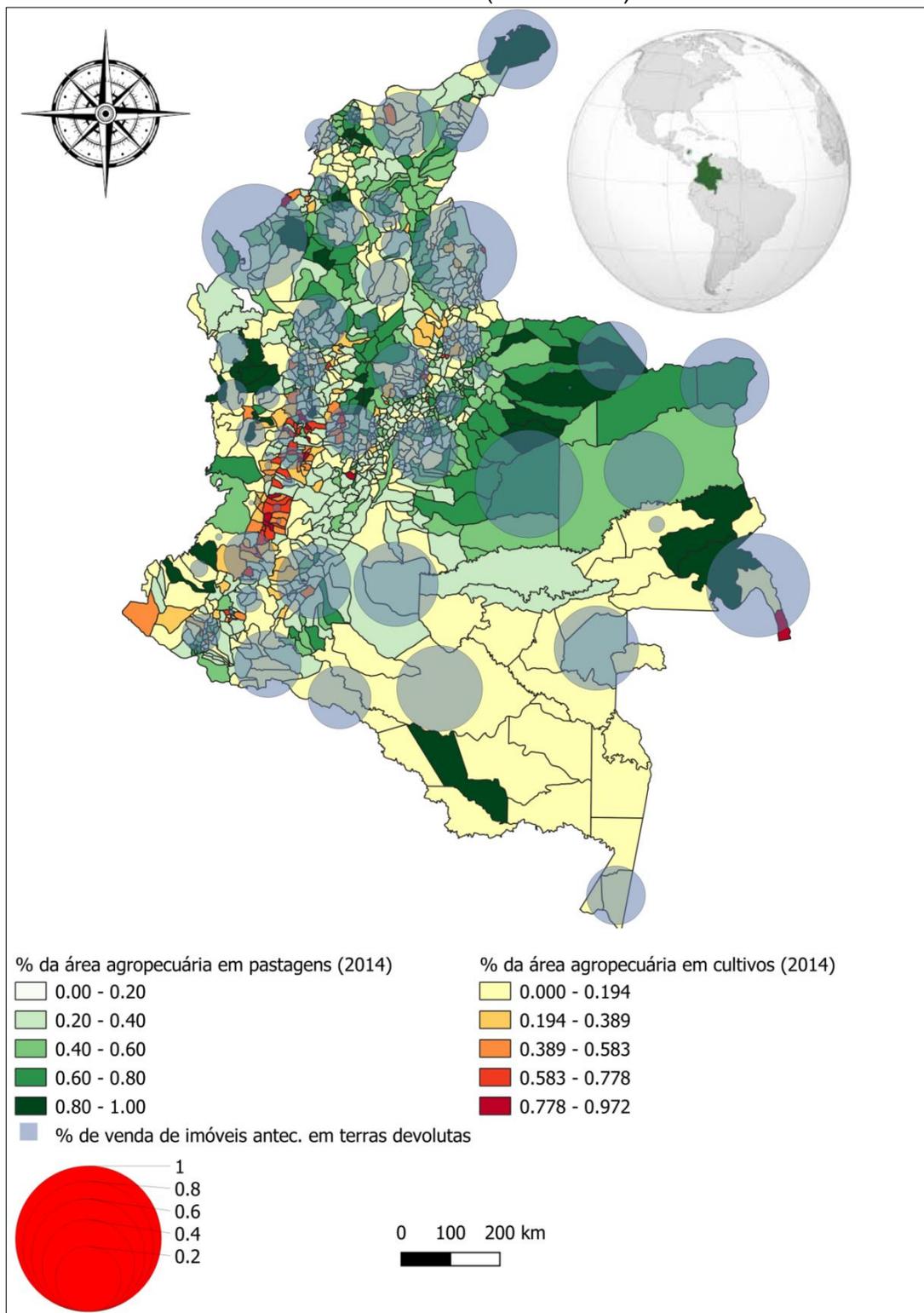
O Mapa 23 descreve como uma proporção importante do rebanho bovino de dupla finalidade está localizada na região andina, que ao longo do tempo ocupou áreas montanhosas anteriormente dedicadas ao cultivo de produtos diversos. Nessas áreas, os coeficientes de pastagem são inferiores à média nacional, mas o uso de pastagens não excede 30%, o que implica um uso intensivo do recurso primário na manutenção da atividade pecuária.

Segundo o censo agropecuário de 2014, a maior parte do inventário bovino está localizada em clima quente, nas savanas do litoral norte e nas planícies orientais. Nas áreas de fronteira, particularmente nas planícies orientais (*llanos*) e na zona sul do país (margens da floresta amazônica), o coeficiente de pastoreio (número de bovinos por hectare) não excedeu 2,3 bovinos por hectare, o que seria explicado nas condições agroecológicas restritivas (qualidade do solo). Já em regiões como o norte de Antioquia, Magdalena Medio e no departamento de Córdoba, o uso em pecuária, sem dúvidas, tem implicado um alto custo de oportunidade pelo desaproveitamento do alto potencial agrícola do solo nessas regiões (PNUD, 2011).

### **6.6.3. Usos da terra e mercado de terrenos com histórico de terras devolutas**

Os usos do solo estão diretamente relacionados com as vendas de terrenos com antecedentes em terras devolutas. Assim, se confirma que a fronteira, além de carregar o lastro da violência e da desigualdade, também carrega a continuidade de outros conflitos, em particular os conflitos de uso do solo.

**Mapa 24** - Usos do solo (censo agropecuário de 2014) e acumulado de vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (1961-2013)



Fonte: SNR, DANE. Cálculos e elaboração própria.

Ao analisar os usos da agricultura (lavouras) e da pecuária (considerando a área em pastagens como *proxy*), que foram discriminados para o nível municipal (2014), conjuntamente com a relação das vendas de terrenos com histórico de terras devolutas (acumulado entre 1961-2013), conferiu-se que as maiores transferências de propriedade coincidiram em municípios onde predominaram os usos em pastagens e pradarias<sup>174</sup>. O Mapa 24 representa essa relação entre os usos da terra e as vendas de terrenos com origem em terras devolutas.

De acordo com os dados compilados, dos 247 municípios maiores transferências iniciais de propriedade ( $\geq 50\%$ ) em terrenos com histórico em terras devolutas, 183 possuíam pastagens como uso do solo principal (uso igual ou superior a 40% em média).

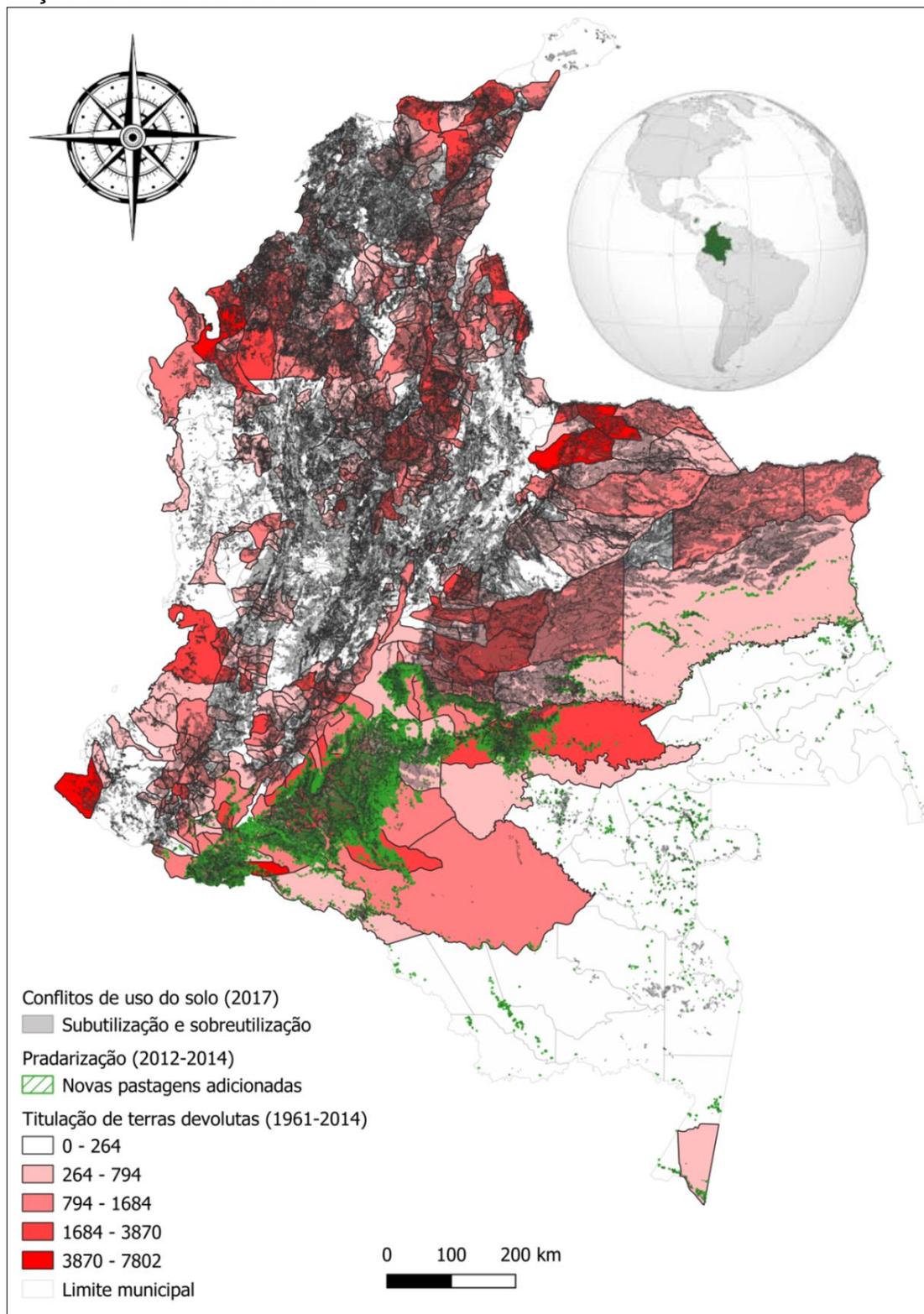
Ao relacionar as áreas em pastagens e o número de bovinos estimado pelo Censo Nacional Agropecuário em UPA's sem distinção étnica para esses 183 municípios, obteve-se um coeficiente médio de pastoreio de 1,62, o que demonstraria a natureza extensiva da atividade pecuária nos municípios onde foram maiores as vendas de terrenos titulados como terras devolutas (*baldíos*). Já nos municípios onde as vendas de terrenos foram nulas ou inferiores a 10% (239 municípios), o coeficiente geral de pastoreio foi de 2,6, ou seja, apresentaram uma maior intensidade pecuária.

Destarte, pode-se afirmar que a pecuária é um fator relevante no processo de apropriação-concentração. A sobreposição do uso predominante em pastagens nas áreas de colonização é corroborada na análise conjunta dos conflitos de uso do solo e as vendas de terrenos com antecedentes em terras devolutas (Mapa 24). Essa característica desvelaria a reprodução do uso contrário do solo respeito do potencial nas áreas de fronteira, implicando que outro fator histórico da estrutura agrária se perpetua também nas áreas de colonização.

---

<sup>174</sup> Embora esta radiografia do uso da terra nas margens da fronteira descreva um uso preponderante em pastagens, isso não é novidade, visto que o uso em pastagens não só constitui uma forma de legitimar a posse, também uma maneira de obter (e imobilizar) financeiramente lucros legais e ilegais (especulação e lavagem de dinheiro) recorrentemente capitalizados por diferentes atores em sucessivos ciclos de violência (REYES, 1987; MOLANO, 2016).

**Mapa 25** - Conflitos de uso do solo, pradarização na Amazônia colombiana e titulação de terras devolutas



Fonte: SIAC, IGAC, SNR. Cálculos e elaboração própria.

O Mapa 25 descreve os conflitos de uso intensivo (sobreutilização) e o uso extensivo (subutilização) do solo e as sobreposições com áreas de colonização durante o período. A análise espacial permite descrever a *pradarización* (desmatamento e posterior consolidação de planícies em pastagens) elevada de regiões em jurisdição dos departamentos de Caquetá e Meta. Segundo informações do SIAC, entre 2012 e 2014 foram adicionados 479.781 hectares em pastagens novas nesses dois departamentos.

Essa dinâmica de crescimento das áreas em pastagens na região sul durante a última década constitui um fator explicativo fundamental do desmatamento na floresta amazônica e do escalamento dos conflitos. A presença de comunidades étnicas e camponesas tanto nas margens como no interior de biomas estratégicos como a floresta amazônica, deve alertar sobre a necessidade de conter rapidamente a expansão da fronteira agrária em razão dos limites ambientais, sociais e dos fins de preservação cultural e biológica próprios destes espaços.

### **6.7. Conclusões do capítulo**

A colonização na Colômbia durante o período coberto na pesquisa implicou uma significativa transformação do espaço, de tal forma que a inclusão de “novas áreas” (a fronteira) em diferentes usos econômicos foi possível à custa do desmatamento de florestas, bosques, savanas e outros biomas de alto valor ambiental e cultural.

Em concordância como a análise do capítulo anterior, pode-se concluir que a limitação e fechamento da fronteira agrária durante o período não ocorreu porque em si a fronteira nunca representou um espaço de superação sustentável dos fatores histórico-estruturais do subdesenvolvimento. Ou seja, a fronteira não pode ser caracterizada como válvula de escape, pelo menos não durante o período que abrange a pesquisa, visto que sua ocupação e posterior concentração reproduziram a estrutura agrária em um contexto atravessado pela violência.

Em tal medida, a redistribuição da terra como política para superação do subdesenvolvimento e o conflito, não apenas deveria envolver as terras

localizadas em áreas com tradição antiga de posse e propriedade também daquelas que foram incorporadas nas áreas de colonização.

A política de titulação de terras devolutas permitiu a expansão da área em propriedade privada e coletiva étnica (*resguardos* indígenas e territórios coletivos das comunidades negras, principalmente). Essas formas de propriedade tiveram diferentes impactos sobre o espaço e os usos do solo. A alta proporção de uso em bosques e florestas naturais nas áreas que constituem a propriedade coletiva permite associá-las a menores taxas de conflito nos usos do solo.

A expansão da propriedade privada, por outro lado, mostrou altos níveis de conflito nos usos do solo devido ao reiterado desaproveitamento do potencial, sendo reproduzido na fronteira agrária um fator estrutural e contínuo durante o período analisado: o uso ineficiente do solo.

Em relação com a descrição do balanço setorial dos usos do solo, a pesquisa restringiu-se à análise das atividades agrícola e pecuária, abstraindo de outras atividades também importantes na explicação de múltiplos conflitos, como a exploração de minas, a geração de energia, a construção de infraestrutura, entre outros.

Em relação ao uso agrícola, pode-se concluir que durante o período houve um crescimento módico da área dedicada às lavouras quando comparado ao uso em pastagens (pecuária e especulação imobiliária). Ao mesmo tempo, o perfil da produção agrícola mudou, principalmente durante a vigência do Desenvolvimento Rural Competitivo (DRC). Esses fatores combinados tiveram efeitos nos níveis produtivo e distributivo, sendo afetada marcadamente a economia camponesa e amplamente beneficiadas as empresas agrícolas.

Desde a década de 1990, e sob a égide da abertura econômica e do livre comércio, a área plantada diminuiu, acontecendo simultaneamente a substituição de culturas de ciclo transitório (classificação que inclui vários alimentos) para culturas permanentes ou perenes.

Essa transição causou efeitos socioeconômicos e distributivos, uma vez que grande parte da produção das lavouras transitórias (cereais, por exemplo), desenvolvidas principalmente pelas pequenas e médias propriedades (agricultura

familiar e camponesa) era voltada principalmente para o abastecimento do mercado interno. As políticas comerciais expuseram essas camadas à concorrência externa, eliminando um grande número de produtores e redirecionando as áreas de lavouras transitórias para outros usos, situação que provocou um crescimento das importações de alimentos e de outros insumos agropecuários.

Já no decorrer do século XXI, a recuperação gradual da área plantada continuou sob a pauta da especialização produtiva (predominância de culturas de ciclo permanente), desenvolvidas geralmente em grandes projetos agroindustriais, contando com apoio dos sucessivos governos. No entanto, além do abandono relativo da produção doméstica de alimentos, a expansão da agricultura comercial não produziu uma melhoria na competitividade e diversificação da cesta exportável, acarretando altos custos econômicos.

Finalmente, o capítulo sustenta que tanto os conflitos de uso do solo quanto as mudanças nas atividades agrícola e pecuária não ficaram fora do processo de apropriação-concentração na fronteira agrária. Nessas áreas de colonização resultou predominante o uso do solo na atividade pecuária em forma extensiva, que em grande proporção não corresponde com o potencial ecológico, socioeconômico e cultural. Essa relação mostra que, além da reprodução e aprofundamento da desigualdade na distribuição da propriedade da terra em áreas de fronteira, nessas áreas também se tem reproduzido outro fator estrutural da estrutura agrária: a persistência de conflitos de uso do solo.

## CONCLUSÃO

Entre 1961 e 2016 se consolidou na Colômbia uma estrutura agrária que, a despeito de alguns traços de modernização, em sua essência manteve a forma regressiva que a constitui em um dos suportes do subdesenvolvimento, forma autônoma de acumulação que caracterizou a dinâmica econômica da Colômbia durante o período analisado.

Durante o período a estrutura agrária herdada ajustou-se para acomodar os polos de modernização da agricultura, mas os fatores estruturais que a definem se mantiveram intactos, e até foram acentuados devido à influência do conflito armado: 1) A contínua exclusão socioeconômica e política de amplos setores ou classes sociais da ruralidade; 2) A consolidação de uma estrutura institucional regressiva; 3) A persistência de conflitos pela terra e o território; e 4) A especialização e promoção da produção ou exploração primário-exportadora em vigência de diversos conflitos.

Efetivamente, esses fatores que caracterizam a estrutura agrária não estão restritos apenas ao período que abrange a pesquisa, constituindo de fato um sistema de relações com âncora histórica e cujo epicentro continua sendo a distribuição desigual da propriedade e da posse da terra rural.

A Colômbia dos anos sessenta já registrava graves problemas de concentração da propriedade rural, elevados indicadores de pobreza e crescentes disparidades entre as áreas rurais e urbanas, entre outras características. A violência política também já estava presente no período anterior ao denominado conflito armado. Não obstante, durante as décadas que abrange a pesquisa a Colômbia experimentou uma expansão econômica relevante, e simultaneamente as consequências do conflito alcançaram níveis trágicos, envolvendo patamares de crueldade que pareceriam difíceis de imaginar.

As disputas que envolveram a terra e os territórios geraram a desapropriação de vastas extensões, assim como o deslocamento forçado de milhões de pessoas expulsas da zona rural. Além disso, nas novas áreas ocupadas pelo processo violento de expansão da fronteira agrária, se reproduziram os fatores característicos da estrutura agrária herdada, contribuindo

assim no aprofundamento dos conflitos, da pobreza e da exclusão socioeconômica.

O Estado e os diversos governos que o administraram, em geral não desconheceram as características regressivas da estrutura agrária que estavam na raiz do subdesenvolvimento, e em tal sentido foram cientes dos desafios que implicavam para a política pública. Prova disso é que adotaram diversas narrativas para o desenvolvimento rural que procuravam, com estratégias e políticas distintas, modificar essa realidade. Sem embargo, as políticas seguiram cursos diferentes das narrativas, e se mostraram incapazes para transformar a realidade rural, consolidando durante o período um arranjo institucional suportado na exclusão e na violência. Desta forma, conflito, pobreza, exclusão e subdesenvolvimento foram, em última instância, naturalizados tanto pelo Estado como por uma parte da sociedade.

Vários estudos sobre a Colômbia reiteradamente têm mostrado entre os diagnósticos, por exemplo, a elevada concentração da propriedade rural e a persistência de usos do solo contrários ao potencial econômico e ecológico. A pesquisa não foi alheia desse desafio, e fazendo uso de informação agregada e de difícil tratamento técnico, conseguiu caracterizar o processo de concentração da propriedade e a continuidade dos conflitos de uso durante o período. Nessa análise foi feita uma ênfase na dinâmica da ocupação e transferência de propriedade em áreas da fronteira agrária, mostrando dessa forma que os fatores histórico-estruturais que caracterizam a estrutura agrária em áreas de longa tradição de uso, também se reproduzem nas regiões de recente colonização.

Dessa forma a continua expansão da fronteira agrária através da colonização não constituiu uma forma eficiente para resolver as demandas de acesso à propriedade da terra, pelo menos não durante o período analisado, entre outras razões, porque esses espaços têm sido objeto de disputa por parte de diferentes atores com propósitos e interesses contraditórios no território. A continuidade do conflito armado e de atividades relacionadas com esse fenômeno (o narcotráfico, por exemplo), somado ao interesse sempre presente de investidores nacionais e estrangeiros pelas rendas geradas nessas áreas e ao

abandono estatal que impede a garantia efetiva dos direitos da população rural (incluídas as comunidades étnicas), permite concluir que na fronteira agrária se reproduziram de forma violenta as características regressivas da estrutura agrária herdada.

A continuidade dos conflitos de uso do solo aparece como outra característica estrutural que fundamenta o subdesenvolvimento na Colômbia. O país bem poderia resolver ou atenuar as dificuldades em matéria de abastecimento de alimentos e de outros insumos, diminuir os indicadores de pobreza, desigualdade e de restrições à produção, mas a recorrência de uma exploração do solo contrário ao potencial, somado ao resto de características estruturais, tem dificultado tais propósitos.

Nessas circunstâncias tem intercedido fatores que, além de questionar padrões e relações teóricas vinculadas ao desenvolvimento econômico, fundamentam uma crítica aos governos e à própria sociedade, em particular por não ter escolhido opções para superar ou diminuir as graves desigualdades e exclusões do modelo econômico. A inexistência material de políticas como a reforma agrária, as implicações produtivas e distributivas de arranjos institucionais e de políticas que discriminaram em favor de alguns setores econômicos e em detrimento das populações mais vulneráveis do campo, de fato ocasionaram uma persistência da desigualdade e da pobreza, condições socioeconômicas que adquiriram uma dimensão trágica ao juntar os impactos do conflito armado.

Destarte, a pesquisa procurou mostrar que a junção entre subdesenvolvimento e violência aparece como uma síntese do período analisado. Essa relação particular atrelou uma trajetória econômica e social na Colômbia, que não pode ser entendida como um destino fatal, mas que pode ser alterada mediante uma decisão política: romper os laços históricos de uma sociedade conservadora que mantém intactos privilégios em matéria socioeconômica e política.

Nesse mesmo sentido, o conflito armado, na prática, capacitou o Estado para manter as estruturas regressivas e restringir processos mais amplos de mudanças. Como terá percebido o leitor, a avaliação detalhada das

transformações ocorridas na estrutura agrária no período analisado, a despeito das inovações analíticas e das fontes utilizadas, chega aparentemente à conclusão já reiterada por outros trabalhos e pesquisas, repetindo sobre velhas receitas para doenças já diagnosticadas, por exemplo: a oportunidade de redistribuir os ativos produtivos e dar uso eficiente aos recursos naturais e humanos, a obrigatoriedade de transformar privilégios em direitos e a imperiosa necessidade de construir a desejada paz na Colômbia pela via da palavra e não através do barulho dos fuzis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia aplicada*, 4(2), p. 379-397, 2000.

ABRAMOVAY, Ricardo. Para una teoría de los estudios territoriales. *Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios*, p. 51-70, 2006.

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, p. 385-472, 2005.

AGENCIA DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS - ACNUR. Tendencias Globales. Desplazamiento forzado, 2018. Disponível em: <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf> (Acesso em: 23 de outubro de 2019)

ALBERTUS, Michael. *Autocracy and Redistribution: The Politics of Land Reform*. Cambridge University Press, 2015.

ALVAREDO, Facundo; LONDOÑO, Juliana. High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010, CEQ Working Paper, Nº. 12, 2013.

ÁLVAREZ, Gloria. *Las áreas protegidas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.

ÁLVAREZ, Sonia (Ed.). *Cultures of politics/politics of cultures: Revisioning Latin American social movements*. Routledge, 2018.

ANDRADE, Germán. ¿El fin de la frontera? Reflexiones desde el caso colombiano para una nueva construcción social de la naturaleza protegida. *Revista de Estudios Sociales* (32), p. 48-58, 2009.

ANDRADE, Germán; SANDINO, Juan; ALDANA, Juanita. *Biodiversidad y territorio: innovación para la gestión adaptativa frente al cambio global, insumos técnicos para el Plan Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y los Servicios Ecosistémicos*. Bogotá: MAVDT; IAVH, 2011.

ANSELIN, Luc. *Spatial econometrics: methods and models*. Springer Science & Business Media, 2013.

ARÉVALO, Decsi. Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. *Historia crítica*, (14), p. 7-24, 1997.

AREZKI, Ranah; DEININGER, Klaus; SELOD, Harris. What drives the global "land rush"? IMF Working Papers, 11/251, International Monetary Fund (IMF), 2011.

ARIAS, Wilson. Así se roban la tierra en Colombia. Bogotá: Impresol Ediciones, 2017.

ARTEAGA, J. et al. Fondo de tierras del acuerdo agrario de La Habana-estimaciones y propuestas alternativas. Documentos CEDE (41). Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Nacional de Memoria Histórica, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, 2017.

BAGLEY, Bruce; BOTERO Fernando. Organizaciones contemporáneas en Colombia: un estudio de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). In: MACHADO, Absalón. (Org.) El agro y la cuestión social. Bogotá, Quito y Caracas: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

BALCÁZAR, Álvaro. Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural. In: RAMOS, Manuel. Reforma agraria: un repaso a la historia. Colombia tierra y paz: Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI. 1961-2001. Bogotá: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), 2001A.

BALCÁZAR, Álvaro. (2001). Las transformaciones agrícolas en la década de los noventa. In: MISAS, Gabriel (Ed.) Desarrollo económico y social en Colombia en el siglo XX. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001B.

BAQUERO, J. et al. Perfil actual de la informalidad laboral en Colombia: estructura y retos. Universidad del Rosario, Observatorio Laboral Laboral de la Universidad del Rosario, Informe (6), 2018.

BARRIL, Alex. Desarrollo rural: concepto, institucionalidad y políticas en el 2001: Análisis comparativo en nueve países de América Latina. Santiago: IICA, 2002.

BEJARANO, Jesús. Economía de la agricultura. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Universidad Nacional de Colombia-IICA-FONADE, 1998.

BELLUZZO, Luiz; TAVARES, Maria. Capital Financeiro e Empresa multinacional - o surgimento do capital financeiro. Revista Temas de Ciências Humanas, 1980.

BENEDETTI, Álvaro. Análisis neoinstitucional del caso Agro Ingreso Seguro (AIS). *Revista Ciencias Humanas*, 10(1), p. 35-52, 2013.

BENGOA, José. (Ed.). *Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2006.

BERNAL, Ricardo. *Concentración y competencia en el sistema financiero crediticio colombiano en la última década*. Bogotá: Banco de la República, Borradores de economía 432, 2007.

BERRY, Albert. *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos XX y XXI*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2017.

BERRY, Albert. La economía de la reforma agraria y las pequeñas granjas en los países en desarrollo: consecuencias para las situaciones posconflicto. In: BERGSMO, M., RODRIGUEZ, C., KALMANOVITZ, P., & SAFFON, M. (Eds.) *Justicia Distributiva en Sociedades en Transición*, Torkel Opsahl Academic EPublisher y Peace Research Institute Oslo (PRIO), p. 39-89, 2012.

BERRY, Albert. Land distribution, income distribution and the productive efficiency of Colombian agriculture. *Food Research Institute Studies*, 12(3), p. 199-232, 1973.

BERRY, Albert. Tamaño y eficiencia en la agricultura colombiana. In: GUTIÉRREZ, Francisco (ed.) *¿Qué hacer con el tierrero?: Tierra, territorio y paz sostenible*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, p. 51-64, 2018.

BERRY, Albert; BEJARANO, Jesús (Org.) *Informe final de la misión de estudios del sector agropecuario*. Bogotá: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, 1990.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José. *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 2013.

BEYER, Robert. Land distribution and tenure in Colombia. *Journal of Inter-American Studies*, 3(2), p. 281-290, 1961.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Ed.). *Cincuenta años del*

pensamiento de la CEPAL, vol. I. Chile: Fondo de Cultura Económica, CEPAL, p. 9-61, 1998.

BLANQUER, Jean-Michel; FAJARDO, Darío. La descentralización en Colombia: estudios y propuestas. Institut français d'études andines, 1991.

BORRAS, Saturnino; EDELMAN, Marc; KAY, Cristóbal. (Eds.). Transnational agrarian movements confronting globalization. John Wiley & Sons, 2008.

BROWN, Wendy. El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo. Barcelona: Malpaso Ediciones, 2017.

CAJIAO, Andrés; GONZÁLEZ, Paola; PARDO, Daniel; ZAPATA, Oswaldo. Una aproximación al crimen transnacional organizado: redes de narcotráfico Colombia-España. Documento de trabajo, 5(15), 2018.

CANO, Carlos. La enfermedad holandesa en Colombia: síntomas, causas y tratamiento. II Encuentro logístico e industrial del Caribe, 2013. Disponible em: [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/cgc\\_may\\_2013\\_4.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/cgc_may_2013_4.pdf) (Acesso em: 15 de agosto de 2019).

CANO, Wilson. Diário Folha de São Paulo (12 de dezembro de 1998). A invenção do mundo globalizado (coluna de opinião em imprensa digital). Recuperado de: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/resenha/rs12129809.htm>, 1998.

CANO, Wilson. Notas sobre o imperialismo hoje. Crítica marxista, 1(3), p. 132-135, 1996.

CANO, Wilson. Soberania e Política Econômica na América Latina. São Paulo: Unesp/Unicamp, 2000.

CANO, Wilson. Uma agenda nacional para o desenvolvimento. Texto para Discussão No. 183. Instituto de Economia-UNICAMP, 2010.

CÁRDENAS, Mauricio. Crecimiento económico colombiano: cambio de suerte. Ensayos sobre Política Económica, 25(3), 2007.

CÁRDENAS, Mauricio; KUGLER, Ariana. The reversal of the structural transformation in Latin America after china's emergence. Washington DC: The Brookings Institution, 2011.

CARDOSO, Fernando; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.) Cinquenta anos de pensamento na CEPAL, vol. II. Rio de Janeiro: Record, p. 495-519, 2000.

CARVAJAL, Arizaldo. Apuntes sobre desarrollo comunitario. EUMED-Universidad de Málaga, 2011.

CASTIBLANCO, Carmen; MORENO, Álvaro; ETTER, Andrés. Impact of policies and subsidies in agribusiness: The case of oil palm and biofuels in Colombia. *Energy Economics*, 49, 676-686, 2015.

CAVE, Martin; HARE, Paul. *Alternative approaches to economic planning*. Macmillan International Higher Education, 1981.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR (CINEP)/ PROGRAMA POR LA PAZ (PPP); CENTRO DE RECURSOS PARA EL ANÁLISIS DE CONFLICTOS (CERAC). Documento de balance de los primeros 30 meses de la implementación del Acuerdo Final. Secretaria técnica verificación del acuerdo de paz, 2019. Disponível em: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/09/Balance-30-meses-Implmentaci%C3%B3n-Acuerdo-de-Paz.pdf> (Acesso em: 11 de fevereiro de 2020).

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR-CINEP. Informe de seguimiento a sentencias y órdenes de procesos de restitución de tierras en Montes de María. Bogotá: Oficina de publicaciones Cinep/PPP, 2019.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA-CNMH. La tierra no basta. Colonización, baldíos, conflicto y organizaciones sociales en el Caquetá. Bogotá: CNMH, 2017.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA-CNMH. Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo. Bogotá: CNMH, 2015.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA-CNMH. Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas. Bogotá: CNMH, 2016.

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA-CNMH. Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico. Bogotá: CNMH, 2018.

CHANG, Ha-Joon. Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective. Anthem Press, 2002.

CHASCO, Coro. Econometría espacial aplicada a la predicción-extrapolación de datos microterritoriales. Madrid: Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, 2003.

CHENA, Pablo. La heterogeneidad estructural vista desde tres teorías alternativas: el caso de Argentina. Comercio exterior, 60(2), p. 99-115, 2010.

COLEMAN, James. Foundations of Social Theory. The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

COLMENARES Germán. La formación de la economía colonial. In: OCAMPO, José (Ed.). Historia económica de Colombia. Editorial Planeta; Fedesarrollo, 2007.

COLMENARES, Germán. Historia económica y social de Colombia (Tomo II): Popayán una sociedad esclavista 1680-1800. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1999.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011-CSMI. Cuarto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2017.

COMISIÓN DE SEGUIMIENTO Y MONITOREO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 1448 DE 2011-CSMI. Sexto informe al Congreso de la República sobre la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, 2019.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. Observatorio Demográfico. Santiago: CEPAL, 2015.

COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS - CPDH. Dinámica reciente de la confrontación armada en el Urabá antioqueño, 2006.

CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO – CODHES. ¿Consolidación de qué? Informe sobre desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010. Bogotá: 2011. Disponible em: <https://reliefweb.int/report/colombia/codhes-informa-%C2%BFconsolidaci%C3%B3n-de-qu%C3%A9-bolet%C3%ADn-informativo-de-la-consultor%C3%ADa-para-los> (Acesso em: 14 de janeiro de 2020).

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – CGR. Acumulación irregular de baldíos en la Altillanura colombiana. Bogotá: CGR; Imprenta Nacional de Colombia, 2013.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA – CGR. Primera Encuesta Nacional de Víctimas. Bogotá: Contraloría General de la República, 2015.

CORREDOR, Consuelo. La modernización inconclusa. In: MISAS, Gabriel (Ed.) Desarrollo económico y social en Colombia en el siglo XX. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001.

COSTA, Emília. Brasil. Historia, textos e contextos. São Paulo: Editora UNESP, 2015.

COUTINHO, Nelson. Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CURRIE, Lauchlin. The basis of a development program for Colombia (Vol. I. The summary). Washington, D. C.: International Bank for Reconstruction and Development, 1950.

DA SILVA, José. O novo rural brasileiro. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1999.

DA SILVA, José. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Textos Para Discussão, 2. Instituto de Economia-Unicamp, 2001.

DE CAMPOS, Fábio. Complexo multinacional e a “Lei de Remessas de Lucro” (1956-1973). Texto para Discussão No. 245. Instituto de Economia-UNICAMP. Brasil: São Paulo, 2014.

DE JANVRY, Alain. The agrarian question and reformism in Latin America. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1981B.

DE JANVRY, Alain. The role of land reform in economic development: policies and politics. *American Journal of Agricultural Economics*, 63(2), p. 384-392, 1981A.

DE JANVRY, Alain; FAJARDO, Darío; ERRAZURIZ, María; BALCÁZAR, Fernando. *Campesinos y desarrollo en América Latina*. Bogotá Tercer Mundo Editores; DRI, 1991.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth; MURGAI, Rinku. Rural development and rural policy. *Handbook of agricultural economics*, vol. 2, p. 1593-1658, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco*. Boitempo Editorial, 2013.

DEININGER, Klaus; BYERLEE, Derek; LINDSAY, Jonathan; NORTON, Andrew; SELOD, Harris; STICKLER, Mercedes. *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*. Agriculture and rural development Washington, D.C.: World Bank Group, 2011.

DEININGER, Klaus; FEDER, Gershon. Land institutions and land markets. *Handbook of agricultural economics*, vol. 1, p. 287-331, 2001.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE. Ficha técnica. Sistema de Información Ambiental. Bogotá: DANE, 2010. Disponible em: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/Sima/Cobertura\\_agricola.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/ambientales/Sima/Cobertura_agricola.pdf) (Acesso em: 13 de agosto de 2020).

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE. Mapas. Tercer Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos (Tomo I). Bogotá: DANE, 2016A.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE. Resultados. Tercer Censo Nacional Agropecuario. Hay campo para todos (Tomo II). Bogotá: DANE, 2016B.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Análisis de los principales resultados del censo nacional de población y vivienda de 1993. Documento CONPES 2686. Bogotá: DNP, 1996.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Cambio con equidad. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1983. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acceso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Cambio para construir la paz. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1999. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acceso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Desarrollo económico y social. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1961. Bogotá. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acceso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Misión para la transformación del campo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. El salto social. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1995. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acceso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Estado comunitario: desarrollo para todos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2007. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acceso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Hacia un estado comunitario. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2003. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acceso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. La revolución pacífica. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1991. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acesso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Las cuatro estrategias. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1971. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acesso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Para cerrar la brecha. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1975. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acesso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Plan de economía social. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1987. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acesso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Plan de integración nacional. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1979. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acesso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Planes y programas de desarrollo. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1969. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acesso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Prosperidad para todos. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2011. Disponible em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>

Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx (Acesso em: 13 de agosto de 2017).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP. Todos por un nuevo país. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2015. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> (Acesso em: 13 de agosto de 2017).

DEVINE, Pat. Democracy and Economic Planning: The Political Economy of a Self-government Society. Polity press and Basil Blackwell Ltd, 1988.

DORNER, Peter; FELSTEHAUSEN, Herman. Agrarian reform and employment: The colombian case. Int'l Lab. Rev., 102, 221B, 1970.

DOS SANTOS, Fábio. A economia política da “Escola de Campinas”: contexto e modo de pensamento. Cadernos do Desenvolvimento, 8(12), p. 17-42, 2013.

DOS SANTOS, Fábio. Evolução da consciência desenvolvimentista: da CEPAL à Escola de Campinas. Textos de Economia, 20(2), p. 119-135, 2017.

DUNCAN, Gustavo. Exclusión, insurrección y crimen. In: COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS - CHCV. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015.

ECHAVARRÍA, Juan; VILLAMIZAR, Mauricio. El proceso colombiano de desindustrialización. Banco de la República, Borradores de economía, 361, 2006.

ECHEVERRI, Rafael. Identidade e território no Brasil. Brasília: IICA, 2009.

EL-GHONEMY, Mohamad. The political economy of rural poverty: the case for land reform. Routledge, 2006.

EPSTEIN, Gerald. (Ed.). Financialization and the world economy. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2005.

ESCOBAR, Arturo. La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo. Bogotá: Editorial Norma, 1998.

ESCOBAR, Arturo. Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014.

ESCUELA NACIONAL SINDICAL – ENS. Informe sobre los cuatro primeros años de implementación del Plan de Acción Laboral (2011-2015). Bogotá: Escuela Nacional Sindical-ENS, 2015.

ESTRADA, Jairo. Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado. In: COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS - CHCV. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015.

FAJARDO, Darío. Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. In: COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS - CHCV. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015.

FAJARDO, Darío. Agricultura, campesinos y alimentos (1980-2010). Tese (doutorado). Universidad Externado de Colombia, 2018.

FAJARDO, Darío. Colombia: agricultura y capitalismo. In: CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES-CLACSO. Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012). Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. Volumen II, 2014.

FAJARDO, Darío. Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 1986.

FAJARDO, Darío. La colonización de la frontera agraria colombiana. In: MACHADO, Absalón (Ed.) Minagricultura 80 años: La agricultura y las políticas Sectoriales. Bogotá: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

FAJARDO, Darío. La colonización de la frontera agraria colombiana. In: MACHADO, Absalón. (Org.) El agro y la cuestión social. Bogotá, Quito y Caracas: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

FAJARDO, Darío. Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

FAJARDO, Darío. Territorios de la agricultura colombiana. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.

FALS BORDA, Orlado. Historia doble de la Costa IV. El retorno a la tierra. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Banco de la República, El Áncora Editores, 2002.

FALS BORDA, Orlando. Historia de la cuestión agraria en Colombia. Bogotá: Punta de Lanza, 1975.

FALS BORDA, Orlando. Una sociología sentipensante para América Latina/Orlando Fals Borda. México: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO, 2015.

FAVARETO, Arilson. A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou "inovação por adição"?. Estudos avançados, 24(68), p. 299-319, 2010.

FAVARETO, Arilson. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão-do agrário ao territorial. Tese (doutorado), Universidade de São Paulo, 2006.

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE GANADEROS-FEDEGAN. Inventario Ganadero, 2014. Disponível em: <https://www.fedegan.org.co/estadisticas/inventario-ganadero> (Acesso em: 2 de fevereiro de 2020)

FELSTEHUSEN, Herman. Agrarian reform and development in Colombia. AID Spring Review of Land Reform, 1970.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo Livros, 2006.

FLORES, Edmundo. Estudio comparativo de la reforma agraria en el extranjero, en relación con el planteamiento y las soluciones mexicanas. Revista de la Facultad de Derecho de México, S/N, p. 95-124, 1968.

FORERO, Jaime. (Ed.). El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

FORERO, Jaime; YUNDA, Constanza; DE VARGAS, María; RODRÍGUEZ, Claudia; LEÓN, Andrea. La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. Bogotá: Universidad Javeriana, Unillanos, Oxfam, 2015.

FUENTES, Adriana. (2017). Así va el fast track agrario. Grupo Semillas. Disponible em: <http://www.semillas.org.co/es/as-va-el-fast-track-agrario> (Acesso em: 13 de setembro de 2019)

FUENTES, Adriana. Alternativas para la formalización de derechos sobre la tierra para Campesinos en Parques Nacionales Naturales. (Dissertação de mestrado), Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia, 2018.

FURTADO, Celso. Elementos de una teoría del subdesarrollo. Desarrollo y subdesarrollo. Buenos Aires, 1964.

FURTADO, Celso. Mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, Celso. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional, 1981.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. Economia e Sociedade, (1) p. 5-19, 1992.

FURTADO, Celso. A superação do subdesenvolvimento. Economia e sociedade, 3(1), p. 37-42, 1994.

FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. Metamorfoses do capitalismo. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Brasil: Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/furtado1.pdf> (acesso em: 22 de setembro de 2016).

FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 34ª edição, 2007.

GARAY Luís; BARBERI Fernando; CARDONA Iván. Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia. ILSA, 2010.

GARAY, Luís (Ed.) Minería en Colombia. Fundamentos para superar el modelo extractivista. Bogotá: Contraloría General de la República, 2013.

GARAY, Luís; SALCEDO, Eduardo; DE LEÓN, Isaac; GUERRERO, Bernardo. La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Avina, 2008.

GARCÍA Antonio. Reforma agraria y economía empresarial en América Latina. Santiago: Editorial Universitaria, 1967A.

GARCÍA, Antonio. Proceso y frustración de las reformas agrarias en América Latina. Estudios Internacionales, 1(4), p. 353-410, 1967B.

GARCÍA, Antonio. Esquema para una sociología de la reforma agraria: reflexiones sobre la experiencia histórica en América Latina. Problemas del Desarrollo, 1(4), p. 65-101, 1970.

GARCÍA, Antonio. Reforma agraria y dominación social en América Latina. Buenos Aires: Ediciones S. I. A. P-Internacional Planning Society, 1973.

GARCÍA, Antonio. Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en América Latina (No. 3). IICA, 1982.

GARCÍA, Antonio. Reforma agraria y desarrollo capitalista en América Latina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 1986.

GARCÍA, Antonio. La estructura del atraso en América Latina: hacia una teoría latinoamericana del desarrollo. Convenio Andrés Bello, 2006.

GARCÍA, Arturo; LLINÁS, Guillermo. Los Programas de Desarrollo y Paz (PDP) de Colombia: una apuesta innovadora por el desarrollo y la paz en medio del conflicto armado. In: RETTBERG Angelika. Construcción de paz en Colombia. Ediciones Uniandes, 2012 p. 273-304.

GARCÍA, Miguel. Persistencia y cambio en la frontera oriental de Colombia: el piedemonte del Meta, 1840-1950. Medellín: Universidad EAFIT, 2003.

GARCÍA, P. et al. Perspectiva del pueblo indígena frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida - Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. Bogotá: Programa ONU-REDD, 2018.

GIARRACCA, Norma. ¿Una nueva ruralidad en América Latina? Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2001.

GIRALDO, César. Especulación financiera, la burbuja que hundió a Colombia. Globalización, privatización de la emisión monetaria y fin de la banca de fomento. Bogotá: Ediciones UNEB, 2003.

GODA, Thomas; TORRES, Alejandro. Flujos de capital, recursos naturales y enfermedad holandesa: el caso colombiano. Ensayos sobre Política Económica, 33(78), p. 197-206, 2015.

GONZÁLEZ, Camilo. Ambiente y derechos étnicos versus cultivos prohibidos: sustitución de coca en zonas de reserva forestal, parques naturales y territorios colectivos. Tsunami sin respuesta. Bogotá: Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz – INDEPAZ, 2018. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2016/09/ambiente-y-derechos-etnicos-vs-cultivos-prohibidos-libro-web-indepaz.pdf> (Acceso em: 15 de fevereiro de 2020)

GONZÁLEZ, Jorge; CORREDOR, Federico. La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva. Revista de Economía Institucional, 18(34), p. 173-200, 2016.

GROPPO, Paolo. (Ed.) Land reform, land settlement and cooperatives. UN-Food and Agriculture Organization – FAO, 1998.

GROPPO, Paolo. Hacia una nueva visión de la reforma agraria en Latinoamérica. In: RAMOS, Manuel. Reforma agraria: un repaso a la historia. Colombia tierra y paz: Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI. 1961-2001. Bogotá: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), 2001.

GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA-GMH. ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

GÜIZA, Diana. (2018). La Silla Vacía (9 de octubre de 2018). Mano Siervo, ¡Se nos fugan los baldíos! (coluna de opinião em imprensa digital). Disponível em: <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/mano-siervo-se-nos-fugan-los-baldios-68319> (Acesso em: 1 de novembro de 2019).

GUTIÉRREZ, Francisco. ¿Una historia simple? In: COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS - CHCV. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015.

GUTIÉRREZ, Francisco; MARÍN, Margarita; PERDOMO, Paolo; MACHUCA, Diana. Arañando la superficie: subestimaciones sistemáticas en la política de restitución y sus fuentes. Estudios Socio-Jurídicos, 20(1), p. 133-177, 2018.

HARVEY, David. Spaces of capital: Towards a critical geography. Routledge, 2001.

HARVEY, David. The new imperialism. Oxford University Press, 2003.

HERNÁNDEZ, Antonio. La organización institucional del sector agropecuario. In: MACHADO, Absalón. (Org.) El agro y la cuestión social. Bogotá, Quito y Caracas: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

HERRERA, Francisco. Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional. Gestión y política pública, 22(1), p. 131-159, 2013.

HERRERA, Johana. La tenencia de tierras colectivas en Colombia: Datos y tendencias. CIFOR, 2017.

IBÁÑEZ, Ana. El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza. Bogotá: CEDE - Universidad de los Andes, 2008.

IBÁÑEZ, Ana; MUÑOZ, Juan. La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿qué pasó entre 2000 y 2009? In: BERGSMO, M., RODRIGUEZ, C., KALMANOVITZ, P., & SAFFON, M. (Eds.) Justicia Distributiva en Sociedades en Transición, Torkel Opsahl Academic EPublisher y Peace Research Institute Oslo (PRIO), p. 301-329, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Manual do Recenseador (CA-1.09). Censo Agropecuário 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: [https://censoagro2017.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/6c44aa115ea21f3d87723af72526b980.pdf](https://censoagro2017.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/6c44aa115ea21f3d87723af72526b980.pdf) (Acesso em: 07 de setembro de 2020).

INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO – ICA. Censo Pecuario Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.ica.gov.co/getdoc/8232c0e5-be97-42bd-b07b-9cdbfb07fcac/censos-2008.aspx> (Acesso em: 20 de outubro de 2019).

INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES-IDEAM. Ordenamiento ambiental. Reservas forestales nacionales (Ley 2 de 1959), 2010. Disponível em: <https://pdfslide.net/documents/ley-2-de-1959pdf.html> (Acesso em: 13 de abril de 2020).

ISAZA, Jairo; ROJAS, Norberto; CUBILLOS, Rafael; FARNÉ, Stefano. Macroeconomía y empleo en Colombia. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2015.

ISAZA, José; & CAMPOS, Diógenes. Algunas consideraciones cuantitativas sobre la evolución del conflicto en Colombia. Bogotá, 2007. Disponível em: [https://cjlibertad.org/files/Algunas\\_consideraciones\\_cuanti\\_evolucion\\_reciente\\_del\\_conflicto\\_en\\_Colombia.pdf](https://cjlibertad.org/files/Algunas_consideraciones_cuanti_evolucion_reciente_del_conflicto_en_Colombia.pdf) (acesso em: 13 de julho de 2018).

JIMÉNEZ, Juan. Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina. Santiago: CEPAL, 2015.

JOHNSTON, Bruce; KILBY, Peter. Agricultura e transformação estrutural: estratégias econômicas de países em desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

JUNGUITO, Roberto; PERFETTI, Juan; DELGADO, Martha. Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. Bogotá: Fedesarrollo, 2017.

KAGEYAMA, Angela. Desenvolvimento rural: conceito e medida. Cadernos de Ciência & Tecnologia, 21(3), p. 379-408, 2004.

KALMANOVITZ, Salomón; LÓPEZ, Enrique. La agricultura colombiana en el siglo XX. Bogotá: Fondo De Cultura Económica, Banco de la República, 2006.

KALMANOVITZ, Salomón. Diario El Espectador (13 de marzo de 2013). Lo que nos cuestan los biocombustibles (columna de opinión en prensa digital), 2013. Disponible em: <https://www.elespectador.com/opinion/nos-cuestan-los-biocombustibles> (Acesso em: 25 de fevereiro de 2020).

KAY, Cristóbal. The agrarian question and the neoliberal rural transformation in Latin America. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (100), p. 73-83, 2015.

KEYNES, John M. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas, 2007.

KLUGMAN, Jeni; RODRÍGUEZ, Francisco; CHOI, Hyung-Jin. The HDI 2010: new controversies, old critiques. *The Journal of Economic Inequality*, 9(2), p. 249-288, 2011.

KUHN, Thomas. La Estructura de las Revoluciones Científicas. Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2004.

LEGRAND, Catherine. Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1988.

LEGRAND, Catherine. Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate. In: MACHADO, Absalón. (Org.) El agro y la cuestión social. Bogotá, Quito y Caracas: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

LEIBOVICH, José; NIGRINIS, Mario; RAMOS Mario. Caracterización del mercado laboral rural en Colombia. Borradores de Economía 408, Banco de la República, 2006.

LIPTON, Michael. Land Reform in Developing Countries: property rights and property wrongs. London: Routledge, 2009.

LORENTE, Luís. Políticas monetarias e inflación, Colombia 1951-1989. Cuadernos de economía, 11(15), p. 85-201, 1991.

MACHADO, Absalón. (Org.) El agro y la cuestión social. Bogotá, Quito y Caracas: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

MACHADO, Absalón (Coord.) Censo de minifundio en Colombia. IICA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1995.

MACHADO, Absalón. Cuestión agraria en Colombia a fines del milenio. El Ancora Editores, 1998.

MACHADO, Absalón. De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

MACHADO, Absalón. La reforma rural, una deuda social y política. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009.

MACHADO, Absalón; SUAREZ, Ruth. (1999). El mercado de tierras en Colombia: ¿una alternativa viable? Tercer Mundo Editores; CEGA; IICA, 1999.

MACHADO, Absalón; VIVAS, Julián. Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá: Editorial Gente Nueva, 2009.

MALLORQUIN, Carlos. Breve historia del espíritu del desarrollo latinoamericano. Ciudad de México: Colofón Ediciones Académicas, 2019.

MARIUTTI, Eduardo. Liberdade, Justiça, Concorrência e Mercado: as tensões no pensamento liberal contemporâneo. Textos para discussão, 329. Instituto de Economia-Unicamp, 2018.

MARTÍNEZ, Astrid. Planes de desarrollo y política agraria en Colombia: 1940-1978. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1987.

MARTINS, José. O tempo da fronteira. Retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. Tempo social, 8(1), p. 25-70, 1996.

MCGREEVEY, William. Historia económica de Colombia, 1845-1930. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2015.

DE MELLO, João. O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira (tese de doutoramento), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH)-UNICAMP, 1975.

MELO, Jorge. Algunas consideraciones globales sobre "modernidad" y "modernización" en el caso colombiano. Análisis político, (10), p. 23-36, 1990A.

MELO, Jorge. Los paramilitares y su impacto sobre la política. In: LEAL, Francisco; LEÓN, Zamosc (Ed.) Al filo del caos: Crisis política en la Colombia de los años 80, Bogotá: Iepri; Tercer Mundo, p. 475-514, 1990B.

MERCHÁN, César. Sector rural colombiano: dinámica laboral y opciones de afiliación a la seguridad social. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social, Vol. 45, (2), pp. 137-182. Bogotá: Fedesarrollo, 2015.

MESA, Darío. El problema agrario en Colombia, 1920-1960. Bogotá: Ediciones El Tigre de Papel, 1972.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memoria del ministro de agricultura. Bogotá: Ministerio de Agricultura; Imprenta Nacional, 1961.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memoria del ministro de agricultura al congreso nacional, 1965-1966. Bogotá: Ministerio de Agricultura; Imprenta Nacional, 1967.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memoria del ministro de agricultura, 1966-1970: el cuatrienio de la transformación rural. Bogotá: Ministerio de Agricultura; Imprenta Nacional, 1970.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memorias del ministerio de agricultura al Congreso de la República, 1972-1973. Bogotá: Ministerio de Agricultura; Imprenta Nacional, 1974.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Proyecciones agropecuarias. Discursos 1974-1976, memorias. Bogotá: Ministerio de Agricultura; Imprenta Nacional, 1976.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memoria del Ministerio de Agricultura al Congreso Nacional. Bogotá: Ministerio de Agricultura; Imprenta Nacional, 1978.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memoria del Ministerio de Agricultura al Congreso Nacional. Ministerio de Agricultura; Imprenta Nacional, 1987.

MINISTERIO DE AGRICULTURA. Memoria, 1990-1991. Bogotá: Ministerio de Agricultura; Imprenta Nacional, 1991.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR. Memoria, 1994-1995. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, 1995.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR. Memorias al congreso de la república 2000-2001. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2001.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-MADR. Memoria del Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2003.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR. Memorias del ministerio de agricultura al Congreso de la República, 2006-2010. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2010.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR. Memorias al Congreso de la República, 2012-2013. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2013.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL - MADR. Memorias al Congreso, 2014-2015. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-MADR. Memoria del Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural al Congreso Nacional. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL-MAVDT. Atlas temático. Zonas de Reserva Forestal Ley 2 de 1959. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2003.

MINISTERIO DE CULTURA. Afrocolombianos, población con huellas de africanía, 2010. Disponible en: <https://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf> (Acesso em: 2 de abril de 2020).

MINISTERIO DE JUSTICIA. Modelo piloto para la caracterización de la Cadena de Valor del Narcotráfico (CVN), con enfoque territorial, 2016. Disponible

em:

<https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/RendicionCuentas2018/RendicionCuentasPAZ/Anexos/Punto%204/Sintesis%20Cadena%20Valor%20Narcotrafico.pdf>

(Acceso em: 12 de setembro de 2019)

MOLANO, Alfredo. A lomo de mula: viajes al corazón de las Farc. Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

MOLANO, Alfredo. Algunas consideraciones sobre colonización y violencia. In: MACHADO, Absalón. (Org.) El agro y la cuestión social. Bogotá, Quito y Caracas: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

MONCAYO, Edgar. Cambio Estructural: Crecimiento y (des)industrialización en América Latina 1950-2005. Bogotá: Universidad Nacional, 2013.

MORENO, Álvaro. Las leyes del desarrollo económico endógeno de Kaldor: el caso colombiano. Revista de Economía Institucional, 10(18), p. 129-147, 2008.

MOSQUERA, M. et al. Costos de producción para el fruto de palma de aceite y el aceite de palma en 2015: estimación en un grupo de productores colombianos. Palmas. Palmas 38(2), p. 10-26, 2017.

MOYANO, María; GIL, José. Efectos de la inversión extranjera directa sobre el crecimiento económico en Colombia: evidencia empírica 2000-2010. Apuntes del CENES, 34(59), p. 63-91, 2015.

MURGAS, Carlos. Alianzas productivas y sociales para sembrar la paz. Bogotá: Dirección General de Desarrollo Regional-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 1999.

MYRDAL, Gunnar. Teoría económica y regiones subdesarrolladas. Fondo de Cultura Económica, 1959.

NARANJO, Sandra; MACHUCA., Diana; VALENCIA, Marcela. La reforma rural integral en deuda. Cuadernos de la implementación, Centro de Pensamiento y Diálogo Político – CEPDIPO, 2020.

NARANJO, Sandra; SANDOVAL, Juan; VARGAS, Francis; SUESCÚN, Carlos. Mitos y realidades de los derechos territoriales de las comunidades étnicas en Colombia. Razón Pública (7 de agosto de 2017). Disponible em: <https://razonpublica.com/mitos-y-realidades-de-los-derechos-territoriales-de-las-comunidades-etnicas-en-colombia/> (Acesso em: 2 de novembro de 2019).

NISBET, Robert. La idea de progreso. Revista Libertas, (5), 496, 1986. Recuperado de: [http://www.eseade.edu.ar/files/Libertas/45\\_2\\_Nisbet.pdf](http://www.eseade.edu.ar/files/Libertas/45_2_Nisbet.pdf) (Acesso em: 15 janeiro de 2019)

OCAMPO, José (Ed.). Historia económica de Colombia. Editorial Planeta; Fedesarrollo, 2007.

OCAMPO, José; AVELLA, Mauricio; BERNAL, Joaquín; ERRÁZURIZ, María. La industrialización y el intervencionismo estatal. In: OCAMPO, José (Ed.). Historia económica de Colombia. Editorial Planeta; Fedesarrollo, 2007.

OCAMPO, José; PERRY, Santiago. El giro de la política agropecuaria. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 1995.

OCAMPO, José; STALLINGS, Bárbara; BUSTILLO, Inés; VELLOSO, Helvia; FRENKEL, Roberto. La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica. Santiago: CEPAL, 2014.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO - UNODC. Informe Ejecutivo sobre el Seguimiento a los Programas de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos (2007). UNODC, 2007.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO – OCDE. Estudios económicos de la OCDE, Colombia. Overview, 2015. Disponible em: [https://www.oecd.org/economy/surveys/Overview\\_Colombia\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/economy/surveys/Overview_Colombia_ESP.pdf). (Acesso em: 17 de agosto de 2018).

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO – OCDE. Estudios económicos de la OCDE, Colombia, 2017. Disponible em: <https://www.oecd.org/eco/surveys/Colombia-2017-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>. (Acesso em: 17 de agosto de 2018).

OSORIO, Jaime. Fundamentos del análisis social: La realidad social y su conocimiento. México: Fondo De Cultura Económica-Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

OTERO, Diego. El papel de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano: de la Doctrina Monroe a la cesión de siete bases militares. Bogotá: Ediciones Aurora, 2010.

OTS CAPDEQUÍ, José. El Estado español en las Indias. Fondo de Cultura Económica, 1986.

OXFAM. Divide y Comprarás: La nueva forma de concentrar tierra en Colombia. Oxfam Colombia, 2013. Disponible em: <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/divide-y-compraras-la-nueva-forma-de-concentrar-baldios-en-colombia> (Acesso em: 10 de setembro de 2018).

PALACIOS, Marco. ¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Universidad de los Andes, 2011.

PALACIOS, Marco. Coffee in Colombia, 1850-1970: an economic, social and political history. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 2002.

PÉCAUT, Daniel. Una lucha armada al servicio del statu quo social y político. In: COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS - CHCV. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015.

PÉCAUT, Daniel. As FARC: uma guerrilha sem fins? Paz e Terra, 2010.

PEREIRA, João; FAJARDO, Darío. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do Banco Mundial na Colômbia e no Brasil (1994-2002). Revista Brasileira de História, 35(70), p. 157-180, 2015.

PÉREZ, Jesús. Luchas campesinas y reforma agraria: Memorias de un dirigente de la ANUC en la costa caribe. IDRC; OIM; CNRR; Grupo de Memoria Histórica; Puntoaparte Editores, 2010.

PERFETTI, J. et al. Política comercial agrícola: nivel, costos y efectos de la protección en Colombia. Bogotá: Fedesarrollo; Universidad EAFIT, 2017.

PERRY, Santiago. Las Luchas Campesinas en Colombia. In: MACHADO, Absalón. (Org.) El agro y la cuestión social. Bogotá, Quito y Caracas: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

PINTO, Aníbal. Naturaleza e implicaciones de la "heterogeneidad estructural" de la América Latina. El trimestre económico, 37(145), p. 83-100, 1970.

PINTO, Augusto (Org.) Análisis de los conflictos de ordenamiento territorial y productivo que afectan el uso eficiente del suelo rural. Bogotá: UPRA, 2018.

PIPITONE, Ugo. Agricultura: el eslabón perdido. In: HOUTART, François (Comp.) Globalización, agricultura y pobreza. Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2004.

PIZARRO, Eduardo. Colombia. El proyecto de seguridad democrática de Álvaro Uribe. Nueva Sociedad, 186, p. 4-17, 2003.

PLOEG, Jan B.; BORRAS JR., Saturnino; FRANCO, Jennifer. Land concentration and land grabbing in Europe: a preliminary analysis. Canadian Journal of Development Studies, 36(2), p. 147-162, 2015.

POLANYI, Kari. De la gran transformación a la gran financiarización. Ola financiera, 10 (27), p. 183-333, 2017.

POSADA, Francisco. Colombia: violencia y subdesarrollo. Bogotá: Dirección de Divulgación Cultural-Universidad Nacional de Colombia, 1968.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo: colônia. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PREBISCH, Raúl. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México: Fondo de Cultura Económica; CEPAL, 1963.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL, vol. I. Chile: Fondo de Cultura Económica, CEPAL, p. 62-130, 1998.

PRIETO, Jorge. Proyectos: enfoque gerencial. Ecoe Ediciones, 2014.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. Conflicto: Callejón con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Bogotá: PNUD, 2003.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Bogotá: PNUD, 2011.

PROGRAMA MUNDIAL DE EMPLEO - PREALC-OIT. Colombia: La deuda social en los 80 (Tomo I). Bogotá: Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1990.

PROYECTO DE PROTECCIÓN DE TIERRAS Y PATRIMONIO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA – PPTPD. Unidades agrícolas familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en Colombia. Bogotá: Acción social, 2009.

QUIJANO, Aníbal. El fantasma del desarrollo en América Latina. Revista del CESLA, (1), 38-55, 2000.

RAMÍREZ, Camilo. Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano. Ciencia Política, 13(26), p. 183-222, 2018.

RAMÍREZ, María; VIDAL, Liliana. Conflicto social armado y efectos ambientales en la Orinoquía. Propuesta Técnica: Plan de acción regional para la biodiversidad en la Orinoquia, 35. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2003. Disponible em: <https://www.foronacionalambiental.org.co/wp-content/uploads/2011/11/Ramirez-ConflictoOrinoquia.pdf> (Acesso em: 12 de junho de 2019).

RAMOS, Manuel. Reforma agraria: un repaso a la historia. Colombia tierra y paz: Experiencias y caminos para la reforma agraria alternativas para el siglo XXI. 1961-2001. Bogotá: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), 2001.

REINHARDT, Nola. Modernizing peasant agriculture: lessons from El Palmar, Colombia. World development, 15(2), p. 221-247, 1987.

RENDÓN, Felipe. Agroindustria y desarrollo en un territorio de posguerra en Colombia. El caso de la palma de aceite en María la Baja

(dissertação de mestrado). El Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, México), 2016.

RESTREPO, Darío. De la descentralización a la regionalización: nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz. *Revista Eure* 30(89), p. 81-96, 2004.

RESTREPO, Juan C.; BERNAL, Andrés. La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia. Bogotá: Penguin Random House; Debate, 2014.

REYDON, Bastiaan; FERNANDES, Vitor. Financeirização, preços de terra e land grab: um estudo baseado na realidade brasileira. *Economia e Sociedade*, 26, p. 1149-1179, 2017.

REYES, Alejandro. Guerreros y campesinos. Despojo y restitución de tierras en Colombia. Bogotá: Editorial Ariel, 2016.

REYES, Alejandro. La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis político*, (2), p. 30-46, 1987.

REYES, Alejandro. Territorios de la violencia en Colombia. In: MACHADO, Absalón. (Org.) *El agro y la cuestión social*. Bogotá, Quito y Caracas: Tercer Mundo Editores; Banco Ganadero; Caja Agraria; VECOL, 1994.

RÍOS, Jerónimo. Breve historia del conflicto armado en Colombia. Madrid: Libros de la catarata, 2017.

RIST, Gilbert. *The history of development: From western origins to global faith*. Zed Books Ltd, 2014.

ROBINSON, James. La miseria en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, (76), p. 9-90. Bogotá, 2016.

RODRÍGUEZ, César. *Diario El Espectador* (18 de agosto de 2014). Puerta giratoria (columna de opinión en prensa digital), 2014. Disponible em: <https://www.elespectador.com/opinion/puerta-giratoria-columna-511316/> (Acesso em: 20 abril de 2020)

RODRÍGUEZ, Gloria. Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016.

RODRÍGUEZ, Octavio. Teorías de la CEPAL sobre el subdesarrollo. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES-CEPAL, 1977.

ROJAS, Diana. Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo? Revista Colombia internacional, (65), p. 14-37, 2007.

ROLDÁN, Roque; SÁNCHEZ, Esther. La problemática de tierras y territorios indígenas en el desarrollo rural. In: GARAY, L. et al. Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia: Problemáticas y retos actuales. Bogotá: Oxfam Colombia, 2013.

ROUNDTABLE ON SUSTAINABLE PALM OIL - RSPO. Study on the Restoration Cost and Returns from Oil Palm Industry. RSPO, 2012. Disponible em: [https://www.rspo.org/file/3\\_StudyontheRestorationCostandReturnsfromOilPalmIndustry\\_PreparedbyERE.pdf](https://www.rspo.org/file/3_StudyontheRestorationCostandReturnsfromOilPalmIndustry_PreparedbyERE.pdf) (Acesso em: 12 de dezembro de 2019)

RUEDA, Mauricio. La desatención hacia el daño ambiental en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016.

SAADE, Marta. Elementos para la conceptualización de lo campesino en Colombia. Documento Técnico. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2018.

SALAS, Luis. Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012. Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía, 24(1), p. 157-172, 2015.

SÁNCHEZ, Gonzalo. Guerra y política en la sociedad colombiana. Bogotá: El Áncora Editores, 1991.

SÁNCHEZ, Gonzalo; MEERTENS, Donny. Bandoleros, Gamonales y Campesinos: el caso de la violencia en Colombia. Bogotá: El Áncora editores, 1983.

SÁNCHEZ, Nelson. Tierra en transición. Justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DEJUSTICIA, 2017.

SANTOS, Marcelo. A política dos Estados Unidos de combate ao narcotráfico e o plano Colômbia (1998-2005). *Estudos de Sociologia*, Araraquara, 12(22), p.169-188, 2006

SARMIENTO, Eduardo. *Economía y globalización*. Bogotá: Editorial Norma, 2008.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio. *Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales*, 2004, vol. 1, p. 7-46.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Brazilian Journal of Political Economy*, 30(3), p. 511-531, 2010.

SCHULTZ, Theodore. *La organización económica de la agricultura*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.

SCHULTZ, Theodore. *Transforming Traditional Agriculture (Studies in Comparative Economics)*. New Haven, CT: Yale University Press, 1964.

SEN, Amartya. *La idea de justicia*. México: Taurus, 2011.

SEPÚLVEDA, Sergio; RODRÍGUEZ, Adrián; ECHEVERRI, Rafael; PORTILLA, Melania. *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: IICA, 2003.

SOLIMANO, Andrés. *Colombia: Essays on Conflict, Peace, and Development. Conflict Prevention and Post-conflict Reconstruction*, Washington, DC: World Bank, 2000.

STARR, Elizabeth; WOOD, Elizabeth. Los legados agrarios de las guerras civiles en Latinoamérica. In: GUTIÉRREZ, Francisco (ed.) *¿Qué hacer con el tierrero?: Tierra, territorio y paz sostenible*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, p. 19-49, 2018.

STIGLITZ, Joseph; SEN, Amartya; FITOUSSI, Jean P. *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social*, 2008. Disponível em: <https://es.ambafrance.org/Informe-de-la-Comision-Stiglitz> (Acesso em 16 de agosto de 2018).

SUÁREZ, Aurelio; BARBERI, Fernando. Efectos del TLC Colombia-Estados Unidos sobre el agro. Los rostros y las cifras. Bogotá: Oxfam Colombia; Planeta Paz, 2015.

SUESCÚN, Carlos. La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. Cuadernos de Economía, 32(SPE61), p. 653-682, 2013.

SUESCÚN, Carlos. Entre desposesión y legitimación: algunas consideraciones sobre el origen social de los sectores populares en Colombia. In: GIRALDO, César. (Ed.) Economía popular desde abajo. Bogotá: Ediciones Desde Abajo, 2017.

SUESCÚN, Carlos; FUERTE, Andrés. La escandalosa desigualdad de la propiedad rural en Colombia. Razón Pública (mayo 15 de 2017). Disponible en: <https://razonpublica.com/la-escandalosa-desigualdad-de-la-propiedad-rural-en-colombia/> (Acesso em: 25 de novembro de 2019).

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – SNR. Informe ejecutivo de los resultados de investigación adelantada por la SNR en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Turbo. Bogotá: Proyecto Tierras, Grupo de Justicia y Paz, SNR, 2011B.

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – SNR. Informe ejecutivo de los resultados de investigación adelantada por la SNR en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Ocaña y Cúcuta – departamento del Norte de Santander. Bogotá: Proyecto Tierras y SNR, 2011A.

TAVARES, Maria. A retomada da hegemonia norte-americana. Revista de Economia Política, 5(2), p. 5-15, 1985.

TEIXEIRA, Aloisio. Desenvolvimento Econômico: a arqueologia do debate e a contribuição original de Celso Furtado. In: MACAMBIRA, J; ARAUJO, T; VIANNA, S. (org.) (2009). 50 anos de Formação Econômica do Brasil: ensaios sobre a obra clássica de Celso Furtado. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

TIRADO, Nancy. El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. Fedesarrollo, 1990. Disponible em:

<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1888> (Acesso em: 5 de julho de 2019)

TORRIJOS, Vicente. Cartografía del conflicto. Pautas interpretativas sobre la evolución del conflicto irregular colombiano. In: COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS - CHCV. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015.

UL HAQ, Mahub. Reflections on human development. Oxford University Press, 1995.

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA – UPRA. Metodología para la formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Imprenta Nacional, 2014.

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA – UPRA. Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: UPRA, 2016.

UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE- USDC. U.S Exports-Commodity, Country, and Method of Transportation (FT 750). Washington, D.C.: Bureau of the Census, 1966.

URIBE, José; ORTÍZ, Carlos. Informalidad laboral en Colombia 1988-2000. Evolución, teorías y modelos. Cali: Programa editorial-Universidad del Valle, 2006.

VALENCIA, Luís. Historia, realidad, pensamiento y perspectivas de la acción comunal en Colombia, 2009. Disponible em: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0168/articulo0006.pdf> (Acesso em: 13 de janeiro de 2019).

VALENCIA, Luís. Hacia la modernización orgánica y el fortalecimiento democrático de la acción comunal en Colombia. Administración & Desarrollo, (38)52, p. 201-209, 2010.

VALLEJO, Luís; FUENTES, Héctor. De la planeación normativa a la participativa en Colombia: una aproximación al caso del manejo de los recursos ambientales. Apuntes del CENES 26(41), p. 99-118, 2006.

VARGAS, Ricardo. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. Caso Colombia. PDIC, Fondo DRI. Bogotá: FAO; RIMISP, 1999.

VEIGA, José. A face territorial do desenvolvimento. Interações: Revista internacional de desenvolvimento local, 3(5), p. 5-19, 2002.

VÉLEZ, Hernán. El programa Familias Guardabosques: una mirada al discurso político del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Trabajo Social (18), p. 179-191, 2016.

VILLA, Edgar; RESTREPO, Jorge; MOSCOSO, Manuel. Crecimiento económico, conflicto armado y crimen organizado, evidencia para Colombia. Bogotá: CERAC-Universidad Javeriana, 2014.

VILLAVECES, Marta. Instituciones locales y el impuesto predial rural en Colombia, 1998-2010. Semestre Económico, 20(42), p. 161-192, 2017.

VILLAVECES, Marta; SÁNCHEZ, Fabio. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. Serie documentos de trabajo No. 1, Universidad del Rosario, 2015.

WILLS, María. Los tres nudos de la guerra colombiana. In: COMISIÓN HISTÓRICA DEL CONFLICTO Y SUS VÍCTIMAS - CHCV. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015.

## ANEXO I

O capítulo culatro que analisa a política de planejamento econômico para o desenvolvimento, apelou a duas fontes de informação: 1) os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) promulgados durante o período de 1961 até 2018; e 2) os e documentos de discurso e memória do *Ministerio de Agricultura* (de 1961 até 1994) e do *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* (de 1994 até 2016). Trata-se de documentos apresentados pelo poder executivo ao Congresso da República como parte do processo de aprovação orçamentária e de sustentação das ações da entidade, por exemplo, da prestação de contas e avaliação das políticas do setor agropecuário e florestal.

Em relação com a primeira fonte, foram organizadas quatorze pastas referentes correspondentes a igual numero de PND's aprovados durante o período analisado. Esses documentos estão disponibilizados *online* no sítio web do *Departamento Nacional de Planeación* - DNP (<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx> acesso em: 13 de agosto 2017).

Os documentos estão em formato PDF, subdivididos em alguns casos segundo a divisão temática do respetivo PND e, a partir de 1994, segundo o estabelecido na Lei 152 de 1994, a qual regula a matéria. Seguindo o estabelecido na Lei do PND, desde a expedição da norma os PND têm incluído: o documento das Bases do PND (que contem, em geral, a visão e estratégia de desenvolvimento do governo de turno, a descrição das políticas e, em vários casos, a previsão de algumas metas e indicadores); a redação da Lei (o conjunto de artigos e disposições jurídicas); e o Plano de Investimentos do quadriênio (tabela de distribuição dos recursos contemplados durante o período de vigência do PND, discriminando setores econômicos agregados e fontes de recursos).

Com o propósito de facilitar a análise comparativa e identificar as rupturas e continuidades nas políticas de planejamento para o desenvolvimento econômico, os documentos foram organizados e agrupados de acordo com as temáticas nas quais estavam divididas. A análise restringiu-se às políticas, diretrizes e previsões particulares sobre assuntos relacionados com o

desenvolvimento rural, entre as quais se destacam, por exemplo, as políticas de terras, indicadores de uso do solo, previsões de expansão das áreas produtivas, investimentos em infraestrutura agropecuária, políticas de estímulo à produção, mudanças institucionais, etc. Assim, embora todo o material tenha sido organizado e preparado, em razão da necessária limitação ao problema de pesquisa, foi ignorado o resto da informação, focando na análise da ação estatal para o desenvolvimento rural.

Em relação aos documentos de memória e aos discursos dos ministros de agricultura, a análise incluiu uma amostra de 39 documentos que abrangeram o período de 1961 até 2018. Os documentos estão disponibilizados *online* na biblioteca digital do *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* (<http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/> acesso em: 13 junho 2017). A amostra tomada não obedeceu a um critério estatístico definido, e simplesmente se estabeleceu a regra de tomar aqueles documentos que faziam uma avaliação para vários anos, particularmente daqueles que cobriam o período do PND respectivo. Sem embargo, nem todos os documentos de memória têm essa característica, e de fato em vários casos encontrou-se mais de um documento de memória para o período de vigência de um determinado PND. Por tal motivo foram escolhidos aqueles documentos de memórias que privilegiavam a avaliação das políticas implementadas, mantendo a relevância daqueles que cobriam o período do PND, e foram descartados aqueles documentos que em grande medida descreviam regulamentação de distintas medidas (por exemplo, resoluções sobre determinados assuntos, editais e convocatórias, etc.), assim como discursos que obedeciam a circunstâncias específicas (instalação de um evento, visita do ministro a um projeto agroindustrial, dentre outros).

### **Vantagens das fontes**

- Inovação como fonte de pesquisa. Os documentos de memória, os discursos e os próprios PND não constituem documentação de uso recorrente em trabalhos de pesquisa acadêmica, constituindo de fato um acervo de informação muito relevante para análises de história econômica, avaliação de políticas, genealogia do poder e das políticas, entre outros usos potenciais.

- Procura de informação estatística histórica. Tanto os PND como os documentos de memória dos ministros de agricultura contêm em muitos casos a descrição de informação estatística histórica que não se encontra facilmente em outras fontes (DANE, o Banco Central ou nas bases dispostas pelo próprio Ministério de Agricultura).

#### **Dificuldades com as fontes**

- Os documentos do PND e as memórias do *Ministerio de Agricultura*, em sua maioria, foram digitalizados em formato de imagem, dificultando a utilização por meio das ferramentas de análise de conteúdo documental. Destarte, toda a informação relevante para a pesquisa foi realizada de uma maneira artesanal, mediante a transcrição do trecho ou seção de interesse, fator que exigiu um alto esforço.

- No caso dos documentos de Memória, em vários casos as ideias contidas nos documentos se contradiziam com disposições contidas nos PND, fator que pode ser explicado pelas trocas de funcionários durante determinado governo.

## ANEXO II

### **Informação do SIDER-INCODER**

A informação do *Sistema de Información de Desarrollo Rural* (SIDER), disponibilizada pelo *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural* (INCODER) com dados até 2012, incluiu apenas uma tabela em formato Excel (.xls) na qual se descrevem o conjunto total dos registros de titulação de terras devolutas a partir de três variáveis agregadas por ano (período de 1932 até 2014) e localização (departamento e município): 1) a área titulada (hectares); 2) o número de famílias beneficiadas; e 3) o número de estabelecimentos.

A informação do SIDER-INCODER, em estado bruto, carece de coerência na informação das filas (correspondência entre municípios e departamentos), razão pela qual foi necessário identificar as falhas na tabela e posteriormente realizar o trabalho de adição das colunas de identificação dos municípios e departamentos a partir da codificação disposta pelo DANE. Esse esforço foi exaustivo mas ao mesmo tempo enriquecedor, sendo aplicado tanto na base do SIDER-INCODER quanto nas bases dos registros das transações da *Superintendencia de Notariado y Registro* (SNR).

### **Informação da *Superintendencia de Notariado y Registro* (SNR)**

A informação da *Superintendencia de Notariado y Registro* (SNR) sobre o registro de transações com terras na Colômbia envolveu a revisão de 32 pastas para um número equivalente de departamentos (com a exceção do departamento de Bogotá D.C) que conjuntamente incluíram 88 arquivos em formato Excel (.xls).

Nesses arquivos se descrevem, de forma sintética, as transações com terras durante o período de 1961 até 2013. Tais arquivos estão disponíveis em formato de Excel (versão de 1997-2003), que admite um número máximo de filas em cada aba (65.000) e um máximo de cinco abas por arquivo. Devido a essa limitação, a informação consolidada para um departamento envolvia sete ou mais arquivos que, para fins de utilização nessa tese, precisaram ser compatibilizados.

Cada arquivo geralmente incluía várias abas onde se descreviam, na maioria dos casos, as seguintes colunas: a identificação do bem imóvel (número de matrícula imobiliária); a localização (nome de departamento, município, e em

alguns casos *vereda*); o tipo de estabelecimento (rural, urbano, ou vazio/sem informação); a identificação (ID) da anotação ou registro do tipo de transação efetuado; a data de cadastro da transação; a tipologia das partes envolvidas na transação (pessoas naturais e jurídicas), a especificação da transação (venda, hipoteca, titulação de terras, etc.); e a tipologia da parte envolvida na transação (DE ou PARA).

A informação descrita nas matrizes de cada departamento carecia da identificação das partes envolvidas, com a exceção dos casos onde se incluíam entidades públicas, em particular do *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* (MADR), do *Instituto Colombiano de Reforma Agraria* (INCORA) e do *Instituto Colombiano de Desarrollo Rural* (INCODER). Assim, a informação da SNR não contemplou a identificação das pessoas intervenientes nas transações, mas incluiu a identificação dos bens com as variáveis referidas atrás (solicitude de informação enviada em janeiro de 2019). Ao respeito, é preciso dizer que essa informação é de caráter público, já que é obrigação de um potencial vendedor apresentar o “*certificado de tradición y libertad*” (certidão de domínio e propriedade) diante um potencial comprador, e de fato, qualquer cidadão pode expedir por via eletrônica esse atestado emitido pela SNR (<https://snrbotondepago.gov.co/certificado> acesso em: julho 4 de 2020).

### **Organização e análise da informação**

A informação tanto do SIDER-INCODER como da SNR foram consolidadas em arquivos de Excel (.xlsx) e tratadas como bases de dados em MySQL, incluindo referências cartográficas para os níveis departamental e municipal. Esse trabalho, que foi realizado de forma manual, tinha por objetivo descrever o processo de colonização (titulação de terras devolutas) durante o período, assim como a dinâmica do mercado de terras com histórico em terras devolutas.

No caso específico da informação da SRN se extraíram as tipologias de interesse: rural e sem informação, as datas das transações, a especificação da transação, entre outras. A partir dessa informação consolidada se elaboraram tabelas, gráficos e mapas que foram citados em diferentes seções da pesquisa.