

Contrarreformas agrárias: anatomía de una espoliación en curso

Por Carlos Duarte



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Cali

© Pontificia Universidad Javeriana, 2016



Instituto de
Estudios
Interculturales



Especialización
en Jurisdicción
Agraria y Derecho
de Tierras



OBSERVATORIO
DE TIERRAS

Contrarreformas agrárias: anatomia de uma espoliação em curso

O paradoxo de continuar concentrando o que já está concentrado

Há uma constatação global que incomoda as políticas agrárias contemporâneas: é possível rastrear uma regressão normativa generalizada que avança em paralelo a uma concentração histórica da terra. O dado mais recente provém do relatório conjunto da FAO, da Coalizão Internacional pela Terra e do CIRAD que, reconstruindo a distribuição completa da terra entre os países, calculou um coeficiente de Gini global de 0,95 para 2020¹. A cifra alcança uma severidade que as medições anteriores não haviam conseguido mostrar, e obriga a revisar o que acreditávamos saber sobre a magnitude do problema.

Vale a pena situar esse número em perspectiva histórica. Durante anos trabalhamos com estimativas que situavam o Gini global da posse da terra em torno de 0,60. O estudo de Anseeuw e Baldinelli mostrou que esse coeficiente, longe de descer, havia voltado a subir, passando de 0,60 em 1982 para 0,62 em 2017 e revertendo assim a tendência decrescente do segundo pós-guerra². Bauluz, Govind e Novokmet, por sua vez, reportaram um Gini de 0,63 para 2015 e introduziram uma inovação metodológica de grande alcance ao incorporar a população rural sem terra ao universo de análise, o que elevava a desigualdade medida em 41% em média³.

¹FAO, ILC e CIRAD (2025), *The status of land tenure and governance*, cap. 6, quadro 6.2. O relatório estima um coeficiente de Gini global da terra de 0,95 para 2020 com base na Global Database of Land Distribution and Inequality (LINEQ), elaboração própria da FAO a partir de Cabrera-Cevallos, C. E., De la O Campos, A. P., O'Neill, M., Di Simone, L. e Fahad, M. (no prelo), reconstruindo a distribuição completa entre países mediante interpolação de Pareto generalizada. É indispensável advertir que se trata de um Gini composto: não mede unicamente a desigualdade na posse no interior de cada país, mas combina essa dimensão com a desigualdade entre países. Por isso não substitui as medições tradicionais, mas as complementa incorporando uma camada antes excluída. Quando o mesmo conjunto de dados é processado com o método tradicional de média não ponderada dos coeficientes nacionais, o resultado desce a 0,67. Sobre o sustento metodológico dessa aproximação ampliada, que integra direitos sobre a terra, qualidade do solo e população sem terra, ver Cabrera-Cevallos, C. E., Admasu, Y., De la O Campos, A. P., De Simone, L., Pierri, F. M. e Moncada, L. (2025), “Measuring agricultural land inequality: conceptual and methodological issues”.

²Anseeuw, W. e Baldinelli, G. M. (2020), *La desigualdad de la tierra en el corazón de las sociedades desiguales*. Coalición Internacional por la Tierra y Oxfam, p. 36. Documenta que o coeficiente de Gini global da posse, medido por superfície operada, passou de 0,60 em 1982 para 0,62 em 2017, revertendo a tendência decrescente do pós-guerra.

³Bauluz, L., Govind, Y. e Novokmet, F. (2020), *Global Land Inequality*. International Land Coalition. Reportou um Gini de 0,63 para 2015 calculado como média não ponderada dos coeficientes nacionais. Convém precisar o alcance da fonte: o estudo não repousa em uma cobertura censitária universal, mas em uma amostra de onze países (Índia, Bangladesh, Paquistão, China, Vietnã, Equador, Guatemala, Etiópia, Malawi, Níger e Tanzânia), de modo que as comparações globais que dele se derivam são extrapolações. O incremento de 41% que produz a incorporação da população rural sem terra ao universo de análise corresponde, igualmente, à média não ponderada dessa amostra e não a um cálculo global ponderado.

Convém ler essa distância com cuidado, porque entre aquele 0,63 e o 0,95 atual não medeia uma concentração que tenha se quadruplicado em um quinquênio. A diferença obedece a dois fatores de natureza muito distinta. O primeiro é que as metodologias tradicionais, baseadas na média não ponderada dos coeficientes nacionais, vinham subestimando a concentração real ao tratar cada país como uma unidade isolada. O segundo, e talvez o mais decisivo, é que o coeficiente reconstruído incorpora uma dimensão antes ausente: a desigualdade entre países, essa enorme distância que separa o pequeno camponês de Bangladesh do latifundiário argentino. O 0,95 é, em rigor, um Gini composto que combina a desigualdade no interior de cada país com a que existe entre eles. Não substitui as medições clássicas; complementa-as ao trazer à superfície uma camada do problema que o olhar país a país deixava na penumbra.

Apesar do renovado consenso alcançado na ICARRD+20 em fevereiro passado, em que 28 Estados subscreveram um roteiro para a redistribuição e a proteção da agricultura familiar, a realidade nos territórios revela uma profunda contradição política. Enquanto nos foros internacionais se reafirma a urgência de democratizar o acesso à terra, no plano doméstico, em quase todas as regiões de análise global, consolida-se uma arquitetura da regressão ou do contrarreformismo agrário. Sob diversas bandeiras ideológicas, alguns governos habilitam vias legais para aprofundar a concentração, enquanto outros desmantelam, por meio da discricionariedade administrativa, as salvaguardas camponesas, consuetudinárias e comunitárias. Esse paradoxo evidencia que o consenso global hoje convive com uma prática jurídica nacional que caminha, deliberadamente, em sentido oposto.

Dois episódios recentes condensam esse paradoxo com particular nitidez.

Na Bolívia, a Lei n.º 1720 de Conversão da Pequena Propriedade em Média Propriedade, promulgada em 10 de abril de 2026⁴, autorizou o Instituto Nacional de Reforma Agrária a reclassificar, mediante trâmite voluntário de dez dias úteis, a condição jurídica dos pequenos imóveis titulados. A técnica legislativa é alarmante por sua sofisticação, pois, em aparência, não toca as proteções constitucionais contra o latifúndio e tampouco modifica os limites da pequena propriedade. Apenas abre uma porta. Essa porta, no entanto, priva o imóvel reconvertido de sua impenhorabilidade histórica, aquela condição de patrimônio familiar protegida desde 1953,

⁴Estado Plurinacional de Bolívia, Ley N° 1720 de 10 de abril de 2026, Ley de Conversión de la Pequeña Propiedad a Mediana Propiedad. Faculta ao Instituto Nacional de Reforma Agrária (INRA) tramitar, por solicitação voluntária do titular e em prazo de dez dias úteis, a reclassificação jurídica do imóvel. A conversão modifica o estatuto do imóvel em três frentes: levanta a impenhorabilidade própria do patrimônio familiar camponês consagrada desde o Decreto-Lei N° 03464 de 1953, substitui o regime de verificação imediata da Função Econômica e Social por verificação diferida, e habilita a constituição de gravames hipotecários. Sobre a resposta social, ver a VIII Marcha Indígena Originaria Campesina (março a abril de 2026) e os pronunciamentos da Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolívia (CSUTCB) e da Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolívia 'Bartolina Sisa' (CNMCIQB-BS).

submete-o a hipoteca e a verificação diferida da Função Econômica e Social, e o deixa pronto, na prática, para sua mobilização mercantil. A reação social foi tão imediata quanto contundente. Uma marcha indígena-camponesa que percorreu durante quase um mês os cerca de cem quilômetros que separam Pando e Beni de La Paz forçou o desfecho: em 13 de maio de 2026, a Assembleia Legislativa Plurinacional sancionou a revogação total da norma, que o presidente Rodrigo Paz promulgou nesse mesmo dia por meio da Lei n.º 1731. A nova lei não se limitou a revogar; fixou um prazo de sessenta dias para concertar um marco normativo distinto, desta vez com participação dos setores rurais, e ratificou a proteção dos Territórios Indígena Originário Camponeses e das áreas de reserva. O episódio confirma uma intuição que o direito agrário conhece de sobra: a regressão normativa não se desmonta pela força do argumento técnico, mas pela pressão política dos sujeitos titulares do direito.

Da mesma forma, na Argentina, a arquitetura da espoliação transitou do excesso administrativo à consolidação legislativa. O processo se iniciou com o Decreto de Necessidade e Urgência n.º 70/2023, que em seu artigo 154 revogou de forma simplista a Lei n.º 26.737, eliminando os limites à titularidade estrangeira e a proteção sobre corpos d'água. Ainda que a Câmara Federal de La Plata tenha declarado sua inconstitucionalidade em março de 2024, alegando que três linhas de motivação não podem saldar a proteção da soberania territorial, a causa permanece em 2026 sob revisão da Corte Suprema. Essa paralisia judicial permitiu que o mercado se posicionasse diante da vulnerabilidade do território, servindo de antessala para que, em 20 e 21 de maio de 2026, as comissões de Assuntos Constitucionais e de Legislação Geral do Senado emitissem parecer de maioria sobre o projeto de “Lei de Inviolabilidade da Propriedade Privada”. Seu alcance, porém, exige uma precisão, porque o projeto não é uma norma agrária em sentido estrito, mas um pacote amplo que reforma simultaneamente quatro marcos legais: o regime de terras rurais, a lei de desapropriações, a lei de manejo do fogo e o dos bairros populares. Longe de tratar-se de uma conexão meramente interpretativa, o parecer incorpora um capítulo agrário explícito: seu artigo 25 modifica a Lei n.º 26.737 e introduz, ao lado da proibição formal de venda a Estados estrangeiros, uma exceção discricionária que a habilita pela via política; a isso soma um procedimento de despejo expresso sobre imóveis rurais mediante reforma do Código Processual Civil e Comercial. O novo passo legislativo busca, assim, blindar mediante lei formal a agenda de concentração que o decreto inaugurou, desativando os contrapesos institucionais ou “pontos de veto” que até agora freavam o processo. Desse modo, a Argentina parece avançar em uma estrutura jurídica que prioriza a terra como simples ativo financeiro líquido frente aos direitos territoriais camponeses.

A interrogação central desta investigação não reside nos móveis econômicos dessas reformas, mas em sua implementação deliberada dentro de sistemas agrários que já apresentam indicadores de concentração extremos. A hipótese que percorre este trabalho sustenta que a regressão atual não é

um acidente normativo, mas uma arquitetura jurídica transnacional que opera como o principal obstáculo aos compromissos internacionais subscritos pelos próprios Estados. Para demonstrá-lo, a análise se estrutura em quatro dimensões: i) desdobram-se as lógicas globais da espoliação contemporânea, desde a engenharia legal e a financeirização até o açambarcamento verde e o papel do Estado como promotor corporativo; ii) examina-se a América Latina como o laboratório primordial dessas contrarreformas por meio de sete técnicas de espoliação legalizada; iii) avalia-se a nulidade dessas medidas frente ao princípio de não regressividade e ao controle de convencionalidade derivado da UNDROP; e iv) por fim, conclui-se com a disputa política fundamental entre a terra como base material de projetos de vida ou sua consolidação definitiva como simples ativo financeiro líquido.

1.

BALANCE GLOBAL: QUATRO LÓGICAS DA ESPOLIAÇÃO CONTEMPORÂNEA

As dinâmicas regressivas podem ser agrupadas por regiões, como já fizemos anteriormente no Instituto de Estudos Interculturais em nosso trabalho sobre 184 países a partir dos censos consolidados na FAOSTAT⁵. No entanto, um exame comparado mais fino sugere que a verdadeira coerência do fenômeno não se encontra em sua geografia, mas em suas técnicas jurídico-políticas. Quatro padrões estruturais atravessam continentes, regimes políticos e tradições jurídicas. Cada padrão opera com uma gramática distinta, mas o resultado material termina sendo o mesmo: concentração acelerada, deslocamento dos sujeitos vulneráveis e ruptura da sucessão geracional camponesa. Esta primeira seção os analisa separadamente, não porque sejam compartimentos estanques, já que muitos países combinam vários elementos, mas porque cada um ilumina uma aresta do problema que a divisão regional tende a difuminar.

a) A engenharia jurídica da espoliação: dismantelar salvaguardas redefinindo o interesse público

O primeiro padrão opera dentro do próprio sistema normativo. Não desconhece as garantias nem as nega de frente. Reescreve-as, dilata seus conceitos-chave ou as funde em corpos legislativos tão amplos que as proteções específicas perdem visibilidade. A técnica é sofisticada porque se apresenta como modernização administrativa e técnico-burocrática. Seu efeito, no entanto, consiste em esvaziar de conteúdo as salvaguardas históricas mediante o alargamento do “interesse público” como categoria operativa.

A Indonésia mostra a versão ômnibus. A Undang-Undang Cipta Kerja, lei de criação de emprego de 2020, fundiu dezenas de regimes setoriais (ambiental, trabalhista, florestal e agrário) em um único corpo normativo orientado a atrair investimento⁶. O efeito sobre os direitos territoriais foi documentado pela Anistia Internacional: enfraquecimento do consentimento prévio, livre e informado, expansão de plantações de palma sobre terras consuetudinárias e normalização da

⁵Duarte, C., Salgado, C. A. e Diaz, L. (2025), *Estructura global de la tierra por regiones analíticas: concentración y fragmentación*. Instituto de Estudios Interculturales (IEI) de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. A regionalização analítica em sete grandes áreas é uma proposta original do IEI; os dados de base provêm dos censos agropecuários consolidados na FAOSTAT (módulo WCAD), mas a classificação regional e os critérios qualitativos que a sustentam não correspondem à FAO, mas à elaboração própria dos autores. Ver <https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2026/03/estructura-global-espenol1.pdf>

⁶Pemerintah Republik Indonesia, *Undang-Undang Cipta Kerja* N° 11/2020. Ver Amnesty International (2024), *Indonesia: The Omnibus Law on Job Creation and the Repression of Land and Labour Rights*, ASA 21/7572/2024.

coerção administrativa. O que era um catálogo disperso de garantias setoriais passou a ser um obstáculo a remover em nome de uma nova eficiência regulatória.

O Vietnã seguiu uma rota análoga com a Lei de Terras de 2024, cujo artigo 79 enumera trinta e um casos em que o Estado pode “recuperar” terras e reatribuí-las a empreendedores privados sob a rubrica do desenvolvimento socioeconômico⁷. A técnica aqui consiste em diluir o conceito de utilidade pública, valendo-se da magia do Estado para que aquilo que antes era exceção se converta em regra. É assim que a desapropriação deixa de ser um instrumento acidental para tornar-se um canal ordinário de transferência patrimonial.

As Filipinas operam pela via oposta, atacando diretamente o coração redistributivo de seu regime agrário. As tentativas de emendar a Comprehensive Agrarian Reform Law, em particular sua seção 6, que proíbe possuir direta ou indiretamente terras agrícolas em excesso de cinco hectares⁸, buscam derrubar a peça mais característica da reforma de 1988. Então, o minifúndio crônico, longe de resolver-se pela via da produtividade e do crédito, aprofunda-se pela via da consolidação corporativa. Ali onde Indonésia e Vietnã expandem a categoria de utilidade pública, as Filipinas eliminam diretamente o limite de propriedade, com resultado funcionalmente equivalente.

A Ucrânia oferece o exemplo mais recente de liberalização em tempos de guerra ou excepcionalidade. Em 2020 levantou a moratória de quase duas décadas mediante a Lei 552-IX e, desde 1.º de janeiro de 2024, habilitou a aquisição corporativa de até dez mil hectares por entidade⁹. O momento escolhido é perturbador. Uma abertura dessa magnitude, em pleno contexto bélico e com o campesinato descapitalizado ou deslocado, equivale a entregar o chernozem, as terras negras mais férteis do continente, a quem tenha capital para esperar. Convém contextualizar esse movimento dentro de um processo que bem poderia ser nomeado como de “corporatização silenciosa”, que percorreu toda a antiga Europa do Leste na era pós-soviética; a partir daquele momento, as fazendas estatais foram absorvidas por empresas com vínculos políticos, enquanto as parcelas familiares ficavam como rede de segurança para a subsistência¹⁰.

⁷República Socialista do Vietnã, *Luật Đất đai 2024* (Lei de Terras 2024), artigo 79, que enumera 31 casos de “recuperação de terras” (thu hồi đất) pelo Estado para entrega a empreendedores privados sob a rubrica do desenvolvimento socioeconômico.

⁸Republic Act N° 6657, *Comprehensive Agrarian Reform Law of 1988* (CARL), seção 6. Sobre os projetos de reforma, ver os House Bills apresentados à Comissão de Reforma Agrária do Congresso filipino.

⁹Verkhovna Rada da Ucrânia, Ley N° 552-IX de 31 de março de 2020, sobre as modificações a determinados atos legislativos relativos à circulação de terras agrícolas, publicada no portal legislativo oficial da Verkhovna Rada (zakon.rada.gov.ua), que levantou a moratória sobre a venda de terras agrícolas vigente desde 2001. A segunda fase, em vigor desde 1.º de janeiro de 2024, habilita pessoas jurídicas a adquirir até 10.000 hectares por entidade.

¹⁰Federação da Rússia, Ley Federal N° 101-FZ de 2002 sobre a rotação de terras agrícolas, em sua versão consolidada. Sobre a “corporatização silenciosa” pós-soviética ver Lerman, Z., Csaki, C. e Feder, G. (2004), *Agriculture in Transition: Land Policies and Evolving Farm Structures in Post-Soviet Countries*. World Bank Research Observer.

Argentina e Bolívia, cujos casos foram desenvolvidos na seção anterior e são retomados com maior detalhe na seção dedicada à América Latina, completam esse primeiro padrão. O DNU 70/2023 argentino opera pela via do decreto de necessidade e urgência para contornar o controle legislativo. A Lei 1720 boliviana opera mediante uma reclassificação nominalmente voluntária que esvazia a proteção reforçada da pequena propriedade. Distintos sistemas jurídicos, mesmo método: redefinir o alcance da garantia sem tocá-la em aparência.

b) A financeirização e a separação dos bens comuns: a terra como ativo líquido

O segundo padrão aparece sobretudo em estruturas agrárias já consolidadas, onde a questão política deixou de ser como concentrar mais e passou a ser como capturar as rendas da concentração existente sem chamar a atenção, evitando o escândalo público. Aqui a regressão não avança por uma nova lei, mas pela reconfiguração do estatuto jurídico do ativo. A terra deixa de ser meio de vida ligado a um sujeito que a trabalha e se converte em ativo financeiro negociável, separável da água, divisível em participações societárias e suscetível de captura por intermediários que já não têm relação produtiva com o imóvel.

A Austrália exibe a versão mais radical, com um tamanho médio por exploração de 1.756,5 hectares e 95,9% da superfície em unidades maiores que cem hectares¹¹. A técnica decisiva consiste em separar juridicamente a terra da água. A Water Act 2007 e o plano da bacia Murray-Darling desvincularam os direitos hídricos dos direitos prediais e criaram um mercado financeiro da água¹². Fundos de hedge e fundos de pensão acumulam direitos hídricos de maneira especulativa. O pequeno agricultor não é desapropriado. Simplesmente não pode pagar o preço da água, sua terra fica seca e então, agora sim, a abandona. É uma espoliação por sede administrada.

Os Estados Unidos operam com uma arquitetura distinta, porém igualmente eficaz. O regime de heirs' property tem sido utilizado de maneira sistemática para espoliar os produtores afro-americanos do Sul, pois qualquer corporação pode comprar a participação de um herdeiro distante e forçar o leilão judicial de toda a fazenda¹³. A consolidação parece produzir-se por mecanismos privados do direito sucessório, mas o resultado é estrutural. A isso se soma o viés distributivo do Farm Bill: 80% dos pagamentos diretos terminam nas 20% maiores explorações¹⁴, cifra que se

¹¹Duarte, C., Salgado, C. A. e Diaz, L. (2025), op. cit. (n. 5).

¹²Parliament of Australia, *Water Act 2007* (Cth) e o regime do Murray-Darling Basin Plan. Sobre a financeirização da água e seus efeitos sobre os pequenos produtores, ver a Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), *Murray-Darling Basin Water Markets Inquiry: Final Report* (2021).

¹³Sobre o regime de heirs' property e seu uso histórico para a espoliação de produtores afro-americanos, ver Mitchell, T. W. (2019), *Reforming Property Law to Address Devastating Land Loss*, 66 Alabama Law Review 1. Sobre o viés do Farm Bill, GAO Report GAO-19-503 (2019).

¹⁴OCDE (2022), *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2022: Reforming Agricultural Policies for Climate Change Mitigation*. Paris: OCDE Publishing. Confirma que a concentração dos pagamentos diretos no quintil superior se mantém tanto na PAC como nos programas equivalentes do Farm Bill estadunidense.

repete quase ao pé da letra na Política Agrícola Comum europeia. O subsídio por hectare não resolve a desigualdade; antes termina por financiá-la.

Um país que historicamente regulou o mercado rural como a França, por meio das SAFER, teve de aprovar em 2021 a Loi Sempastous para tentar capturar as transferências por cessão de ações das sociedades titulares da terra¹⁵. A Confédération Paysanne denunciou, com razão, que a lei terminou legalizando o açambarcamento ao substituir o controle sobre a transação imobiliária por uma simples compensação econômica ou ambiental. A forma societária se converte em véu, pois quem adquire a sociedade adquire a terra sem disparar os controles que o direito rural desenhava para regular as transferências imobiliárias diretas.

A Romênia, que é o país da União Europeia com maior proporção de camponeses, exibe, no entanto, o caso de açambarcamento corporativo mais intenso do bloco. A Lei 17/2014, condicionada pelos princípios de livre circulação de capitais, abriu o mercado a investidores estrangeiros, e a posterior Lei 175/2020, que pretendia introduzir uma preferência em favor dos produtores locais, tem sido contornada de maneira sistemática mediante estruturas societárias¹⁶. O resultado salta aos olhos. Fundos de pensão da Europa Ocidental e do Oriente Médio operam latifúndios que não buscam alimentar a região, mas especular com o valor do solo e produzir commodities de exportação.

Por último, o Japão oferece uma variante demográfica do mesmo padrão. Desde 2023 flexibilizou sua Lei de Terras Agrícolas, a Nōchi-hō, que historicamente reservava a titularidade a quem trabalhava fisicamente a terra, sob o argumento de que apenas as corporações têm capital para gerir o envelhecimento rural¹⁷. A exceção demográfica se torna, mais uma vez, regra mercantil.

c) O açambarcamento verde: conservação e carbono como dispositivos de expulsão

O terceiro padrão é provavelmente o mais insidioso, porque sua narrativa pública é normativamente irrepreensível. A conservação da biodiversidade, a mitigação climática e a luta contra o desmatamento são objetivos amplamente reconhecidos pelo direito internacional

¹⁵République française, *Loi N° 2021-1756 du 23 décembre 2021 portant mesures d'urgence pour assurer la régulation de l'accès au foncier agricole à travers des structures sociétaires* (conhecida como “Loi Sempastous”). Sobre as limitações do regime, ver Confédération Paysanne, *La loi Sempastous: une promesse trahie* (2023).

¹⁶Parlamentul României, *Legea N° 17/2014 privind unele măsuri de reglementare a vânzării-cumpărării terenurilor agricole situate în extravilan*, modificada pela *Legea N° 175/2020*, que estabeleceu uma ordem de preferência nominalmente protecionista, mas com lacunas que têm sido contornadas por estruturas corporativas.

¹⁷Governo do Japão, reforma da *Lei de Terras Agrícolas* (Nōchi-hō, 農地法). A modificação mais recente corresponde à Ley N° 56 de 2023, que reformou a Lei de Terras Agrícolas e a Lei de Promoção do Estabelecimento da Gestão Agrícola, em vigor desde abril de 2023, e consolidou a abertura iniciada com as reformas de 2009 e 2016 ao ingresso de pessoas jurídicas (kigyō sannyū) à titularidade e operação de explorações agrícolas. Sobre seus efeitos na estrutura da propriedade rural, ver os relatórios anuais do Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF) sobre alimentação, agricultura e áreas rurais.

ambiental. O problema aparece quando esses objetivos são instrumentalizados para reatribuir territórios consuetudinários a atores corporativos, seja sob a figura de áreas protegidas exclusivas, seja sob a de projetos de créditos de carbono. A técnica jurídica passa pelo rezonamento administrativo e pela criminalização de usos que durante séculos coexistiram com os ecossistemas que agora se invoca proteger.

Nesse sentido, a Tanzânia oferece a ilustração mais extrema. As expulsões dos Maasai em Loliondo e Ngorongoro foram executadas mediante decisões executivas que rezonaram territórios de uso múltiplo como reservas exclusivas, invocando a Wildlife Conservation Act e a Ngorongoro Conservation Area Act¹⁸. A conservação, narrativamente impecável, opera como dispositivo de deslocamento. O dado estrutural completa o diagnóstico: 108 explorações do país, somadas às aquisições recentes documentadas pela Land Matrix, controlam mais terra que dois milhões de produtores familiares juntos¹⁹.

O Quênia exibe uma regressão particularmente cínica, pois, apesar das sentenças da Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos em 2017 e 2022²⁰, o Estado reiniciou despejos massivos na Floresta Mau sob a bandeira da conservação, ao mesmo tempo em que negociava a venda de créditos de carbono com compradores do Golfo. O caso Ogiek se tornou referência obrigatória para a análise do açambarcamento verde, justamente porque exibe a coexistência simultânea da sentença internacional e do deslocamento doméstico, sem que o Estado se veja obrigado a explicar a contradição.

Israel aplica uma variante juridicamente mais sofisticada no deserto do Néguev. Nesse caso utiliza-se a categoria otomana de “mawat”, terras mortas, para classificar aldeias beduínas como não reconhecidas, enquanto os projetos de florestamento do Fundo Nacional Judaico funcionam como dispositivo físico e jurídico de erradicação do pastoreio tradicional²¹. O florestamento, apresentado como melhoramento ambiental, opera como tecnologia territorial.

¹⁸Wildlife Conservation Act (Tanzânia) e Ngorongoro Conservation Area Act. Amnesty International (2023), “We have lost everything”: *Forced evictions of the Maasai in Loliondo*.

¹⁹Wegerif, M. e Guereña, A. (2020), *Land Inequality Trends and Drivers*. International Land Coalition. O caso da Tanzânia ilustra como 108 explorações, somadas às aquisições recentes, controlam mais terra que dois milhões de produtores familiares.

²⁰African Court on Human and Peoples’ Rights, *African Commission on Human and Peoples’ Rights v. Republic of Kenya* (Application 006/2012), sentenças de 2017 (mérito) e 2022 (reparações), reconhecendo os direitos territoriais do povo Ogiek sobre a Floresta Mau.

²¹Sobre a categoria otomana de “mawat” (terras mortas) aplicada pelo Estado de Israel no Néguev/Naqab e as demolições reiteradas em al-Araqib e Khan al-Ahmar, ver Adalah, *On Bedouin Land Rights in the Naqab* (relatórios recentes); e a Missão de Determinação dos Fatos do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre o Território Palestino Ocupado.

Enquanto isso, Madagascar acrescenta uma variante com suas Zonas de Investimento Agrícola, categoria legal que permite reclassificar pastagens rotativas como improdutivas e arrendá-las a investidores estrangeiros a longo prazo²². A fronteira entre o açambarcamento verde e o Estado promotor corporativo torna-se aqui particularmente porosa, o que não é casual: muitos países combinam os dois padrões em uma mesma operação.

d) O Estado como promotor corporativo ativo

O quarto padrão mostra o aparato público abandonando seu papel de garante para assumir o de facilitador. Não se trata de desregulação. Pelo contrário, sob esse padrão de regressão registra-se uma densidade normativa considerável, com planos nacionais, leis especiais e procedimentos administrativos criados especificamente para acelerar transferências a atores corporativos, militares ou paraestatais. O Estado não se retira. Reconfigura-se como agente ativo da espoliação.

O Egito opera com a versão mais explícita. A Lei 96 de 1992 desmantelou a reforma agrária nasserista ao permitir despejos massivos de arrendatários a partir de 1997²³, e desde então os recursos estatais são canalizados para megaprojetos agrícolas no deserto, como o emblemático New Delta, geridos pelo complexo cívico-militar. O camponês do Vale do Nilo não compete com um latifundiário; pior ainda, termina competindo com o exército e seu acesso preferencial à água.

Na Arábia Saudita, o deslocamento forçado e a criminalização de membros da tribo Howeitat na província de Tabuk mostram a negação mesma dos direitos territoriais consuetudinários²⁴. A megaobra sequer requer desapropriar conforme o direito. Basta-lhe declarar o projeto e aplicar o aparato penal sobre quem resiste.

Por outro lado, o Marrocos representa a variante mais institucionalizada. As Leis 62.17, 63.17 e 64.17 de 2019 transformaram as terras coletivas Soulaliyate, patrimônio histórico de tribos inteiras, em ativos parceláveis e arrendáveis a investidores agroindustriais privados²⁵. O processo se enquadrou no Plan Maroc Vert, depois rebatizado Generation Green, e produziu o resultado clássico: o que era governança territorial coletiva terminou convertido em carteira transacionável.

²²République de Madagascar, *Loi N° 2021-016 portant refonte de la législation foncière*, e decretos regulamentares subsequentes. As Zones d'Investissement Agricole (ZIA) facultam ao Estado reclassificar terras de pastagem e agricultura rotativa como zonas para investimento estrangeiro.

²³República Árabe do Egito, Ley N° 96 de 1992 sobre relações entre arrendadores e arrendatários agrícolas, que reverteu as proteções da reforma agrária nasserista (Ley N° 178 de 1952) eliminando limites aos aluguéis e permitindo despejos massivos a partir de 1997.

²⁴Sobre o caso Howeitat em Tabuk e NEOM, ver ALQST for Human Rights (2024), *Mass evictions and the death penalty: The Howeitat tribe and Saudi Arabia's NEOM megaproject*.

²⁵Royaume du Maroc, *Lois N° 62.17, 63.17 et 64.17 de 2019* relativas à tutela administrativa das coletividades étnicas e à gestão de seus bens, no marco do Plan Maroc Vert (depois Generation Green). Permite o arrendamento a longo prazo e a venda de terras Soulaliyate.

Na África, a República Democrática do Congo aporta o matiz ambivalente desse padrão. Reformou em 2023 seu Código Agrário de 1973 com uma arquitetura que reconhece os direitos consuetudinários no papel, mas os condiciona a procedimentos burocráticos custosos que as comunidades não conseguem cumprir, e conserva ao mesmo tempo a prerrogativa estatal de outorgar concessões sobre as terras que considera não tituladas²⁶. Assim, o reconhecimento formal coexiste com a facilitação material do açambarcamento.

O Brasil completa o padrão com a Lei 14.701 de 2023, que se desenvolve em detalhe na seção seguinte, dado seu lugar central no debate latino-americano. Adiantemos apenas o traço estrutural: o Estado introduz uma tese temporal restritiva, o chamado “marco temporal”, que opera como filtro retroativo para excluir comunidades indígenas do reconhecimento de seus territórios, em aberta tensão com o artigo 231 da Constituição de 1988.

Que quatro lógicas tão distintas convirjam em um mesmo resultado material, isto é, concentração acelerada, deslocamento dos sujeitos vulneráveis e ruptura da sucessão geracional camponesa, não parece uma coincidência. É antes a marca de uma arquitetura jurídica transnacional que se difunde por mimetismo legislativo e pressão multilateral. Se essas leis forem comparadas minuciosamente, certamente emergirão exposições de motivos intercambiáveis, enquanto as definições de terra ociosa ou de interesse público se repetem de um país a outro e os procedimentos expressos se replicam quase ao pé da letra.

²⁶République Démocratique du Congo, modificação do Código Agrário (originalmente Ley N° 73-021 de 1973), reforma aprovada em 2023. Ver a denúncia do Cadre de Concertation (CACO) sobre as lacunas na formalização de direitos consuetudinários.

2.

AMÉRICA LATINA E O CARIBE: O LABORATÓRIO DA ESPOLIAÇÃO LEGALIZADA

A região consolida a estrutura agrária mais dual do planeta. O tamanho médio da exploração na América Latina e no Caribe é de 45,6 hectares²⁷, cifra que esconde muito mais do que mostra. Sob essa média justapõem-se dois universos econômica e juridicamente incompatíveis, essa dualidade que os estudos agrários clássicos capturaram com a fórmula latifúndio-minifúndio. Na Argentina, 79,9% da superfície agrícola opera em unidades superiores a 50 hectares; no Brasil, 56,3% em explorações de mais de cem hectares; no Paraguai, 77,2% em imóveis acima de 50 hectares; na Colômbia, 73,8%²⁸.

Quando a medição incorpora a dimensão documental, o valor da terra e a população sem acesso a ela, tal como propõe o recente trabalho de Cabrera-Cevallos e outros, os números se tornam ainda mais sombrios. Na Colômbia, o decil superior de detentores concentra 93,06% da terra operada; no Chile, 89%; no Paraguai, 73,01%, que sobe para 74,63% se incluída a população rural sem terra; na Bolívia, 80,96%. O Equador parte de 71,35% que ascende a 86,82% ao considerar apenas a terra documentada e se situa em 75,68% ao integrar os domicílios sem terra²⁹. Os 50% inferiores possuem, em termos de valor, entre 0% e 2% da riqueza agrária³⁰. A conclusão é, sob qualquer ângulo, incômoda, na medida em que o princípio de igualdade perante a lei convive, nesses países, com uma distribuição material que qualquer análise honesta deveria considerar estruturalmente discriminatória.

Como veremos a seguir, a região concentra uma variedade excepcional de técnicas regressivas que convém examinar caso a caso, já que cada mecanismo aporta uma peça distintiva ao quebra-cabeça continental. Esta segunda seção percorre sete dispositivos jurídicos, ordenados segundo sua lógica operativa antes que segundo uma ordem alfabética ou cronológica. O primeiro corresponde à reclassificação administrativa do imóvel (Bolívia), o segundo à revogação por decreto de regimes protetores (Argentina), o terceiro ao marco temporal como filtro probatório retroativo (Brasil), o quarto à desapropriação expressa (El Salvador), o quinto à criminalização agrária (Guatemala e

²⁷ Duarte, C., Salgado, C. A. e Diaz, L. (2025), op. cit. (n. 5).

²⁸ Duarte, C., Salgado, C. A. e Diaz, L. (2025), op. cit. (n. 5).

²⁹ FAO, ILC e CIRAD (2025), *The status of land tenure and governance*, cap. 6, tabela 6.2. Na Colômbia, o decil superior de detentores concentra 93,06% da terra operada, cifra que ascende a 93,29% ao excluir terras em arrendamento ou parceria. Bolívia e Paraguai mostram padrões análogos.

³⁰ Bauluz, L., Govind, Y. e Novokmet, F. (2020), op. cit. (n. 3).

Honduras), o sexto à revogação de adjudicação (Equador) e o sétimo à fragmentação sem proteção institucional adequada (Caribe e América Central insular).

O objetivo deste percurso não é esgotar o mostruário regional, mas expor a sofisticação crescente dos contrarreformismos agrários latino-americanos. Nenhum desses mecanismos existia com a forma jurídica que hoje apresenta há duas décadas. Todos estão operando em paralelo, com resultados cumulativos, e todos compartilham um mesmo traço de fundo: convertem o sujeito camponês, afrodescendente ou indígena, formalmente protegido pelo ordenamento, em um titular vulnerável cuja garantia depende de atos administrativos reversíveis, prazos peremptórios ou tipos penais abertos. O direito agrário, que ao longo do século XX se construiu como direito social, retrocede assim a formas de tutela puramente civilista, quando não diretamente policial.

a) Bolívia: a reclassificação voluntária como cavalo de Troia

Já descrevi o caso da Lei 1720. Convém insistir em sua lógica jurídica. O legislador, consciente da fortaleza constitucional do regime antilatifundiário boliviano, já que o artigo 398 da Constituição fixa o limite de cinco mil hectares e proíbe a dupla titulação, não ataca de frente a proibição. Opera pelo flanco, modificando o estatuto jurídico do imóvel individual e não a categoria geral. A proteção reforçada da pequena propriedade, que compreende a impenhorabilidade, a função social assumida e a condição de patrimônio familiar, torna-se renunciável. E toda renúncia induzida pela necessidade econômica equivale, na prática, a uma perda sistêmica.

b) Argentina: revogar por decreto o que o legislador protegeu

O DNU 70/2023 representa, em termos de técnica constitucional, um dos excessos mais graves dos últimos vinte anos na região. Três linhas de motivação não podem justificar a revogação de um regime que o Congresso sancionou para proteger um bem coletivo indivisível. A Câmara Federal de La Plata o disse com clareza. Mas o dano reputacional já está feito. O mercado antecipa, os operadores se posicionam e, ainda que o artigo termine revogado pela Corte Suprema, o sinal político de que a proteção territorial é vulnerável por decreto fica pairando no ambiente.

c) Brasil: o “marco temporal” como dispositivo de descolocação histórica

A Lei 14.701 de 2023³¹ introduziu o chamado marco temporal, a tese segundo a qual apenas os povos que possam demonstrar ocupação em 5 de outubro de 1988 têm direito à demarcação de suas terras. A objeção jurídica é elementar. O deslocamento forçado, as ditaduras e os genocídios silenciosos do século XX fizeram, precisamente, com que inúmeras comunidades não estivessem

³¹República Federativa do Brasil, *Lei Nº 14.701 de 20 de outubro de 2023*, que regula o procedimento do “marco temporal” para a demarcação de terras indígenas, restringindo o direito àquelas comunidades que demonstrassem ocupação em 5 de outubro de 1988.

fisicamente em seus territórios em uma data arbitrária. Pretender um corte temporal sobre direitos originários que o próprio artigo 231 da Constituição de 1988 reconhece equivale a transformar uma proteção fundamental em um ônus probatório impossível. O desfecho judicial, no entanto, complica o diagnóstico mais do que à primeira vista parece. Em 18 de dezembro de 2025, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento das ações contra a lei e declarou, pela segunda vez, a inconstitucionalidade do marco temporal. A revogação, e esse matiz não é menor, não proveio do esforço legislativo do Partido dos Trabalhadores, que não conseguiu reverter a norma no Congresso, mas do controle de constitucionalidade exercido pela Corte. E aqui assoma o verdadeiro paradoxo: o mesmo tribunal que enterrou o marco temporal manteve de pé quase toda a Lei 14.701, incluídos dispositivos que a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil considera regressivos, como a indenização pela terra nua aos ocupantes não indígenas ou a participação de estados e municípios desde a fase de estudos técnicos da demarcação. O núcleo doutrinário mais visível caiu, mas a arquitetura de obstáculos que o rodeava sobreviveu. A lei segue vigente, despojada de sua tese temporal e conservando, ao mesmo tempo, outros filtros que dificultam o reconhecimento territorial.

d) El Salvador: a desapropriação expressa

A Lei de Domínio Eminente de 2021³² permite ao Estado desapropriar terras camponesas para megaprojetos como o Tren del Pacífico, o Aeroporto do Pacífico ou Bitcoin City mediante um procedimento expedito. Se o titular não aceita a avaliação oficial, o Estado deposita o dinheiro em juízo e inicia as obras. O direito de oposição fica vazio em seu componente essencial. Comunidades do Bajo Lempa e de La Unión denunciaram, com fundamento, a violação do direito à indenização justa e ao reassentamento produtivo. A regressão, nesse caso, não opera por desregulação, mas por hiper-regulação procedimental orientada ao deslocamento.

e) Guatemala e Honduras: a criminalização do campesinato

Onde não existe jurisdição agrária especializada, a conflitualidade pela terra se desloca para o foro penal. A Guatemala, mediante a aplicação expansiva do delito de usurpação agravada³³, permitiu que qualquer tentativa de recuperação de terras ancestrais, sobretudo por parte de comunidades q'eqchi', seja processada como delito grave, com despejos expressos que incluem a queima de cultivos e a destruição de infraestruturas comunitárias. Honduras endureceu em 2021 as penas por

³² Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Decreto Legislativo N° 110, *Ley Especial para el Uso, Dominio y Adquisición de Inmuebles destinados a Obras de Utilidad Pública o de Interés Social*, 2021 (conhecida como “Ley de Dominio Eminente”).

³³ *Código Penal de Guatemala* (Decreto 17-73), artigo 257, Usurpación Agravada, aplicado expansivamente sobre comunidades q'eqchi' no Valle del Polochic e na Franja Transversal del Norte. A inexistência de jurisdição agrária especializada agrava a regressividade.

usurpação³⁴ e mantém em paralelo demandas no CIADI vinculadas às antigas Zonas de Emprego e Desenvolvimento Econômico, que funcionam como mecanismo de blindagem transnacional: toda tentativa de reverter o modelo de enclave enfrenta o risco de laudos arbitrais milionários. O direito penal e a arbitragem internacional, instrumentos concebidos em sua origem para fins protetores, convertem-se assim em ferramentas de contrarreforma.

f) Equador: a revogação de adjudicação como engenharia da espoliação

De todos os casos latino-americanos, o equatoriano é o que mais deveria preocupar a doutrina juspublicista. O Decreto Executivo 754 de 2023³⁵ tentou substituir o direito constitucional ao consentimento prévio, livre e informado por um trâmite administrativo de socialização ambiental. A Corte Constitucional o declarou parcialmente inconstitucional, mas a pressão por flexibilizar o extrativismo não cede. Mais grave ainda é a operação que se executa na costa mediante a nulidade ou revogação da providência de adjudicação. Sociedades agroindustriais e bancas especializadas apresentam escrituras de duvidosa rastreabilidade e alegam ser proprietárias originárias anteriores à titulação camponesa; juízes locais emitem medidas cautelares ou sentenças expressas que ordenam à Subsecretaria de Terras do Ministério da Agricultura revogar os títulos previamente outorgados; e, uma vez executada a revogação, as famílias perdem de maneira retroativa o amparo jurídico sobre terras que cultivaram durante décadas.

O caso da Associação Agropecuária 30 de Março, no cantão Palenque, da província de Los Ríos, levou esse mecanismo à atenção nacional, ainda que sua origem seja anterior à visibilidade que alcançou em 2025. A espoliação havia começado quatro anos antes, por volta de 2021, quando apareceram advogados que reclamavam uma titularidade prévia sobre os imóveis; a mobilização camponesa de 2025 foi, na realidade, a escalada visível de um conflito que vinha se incubando havia anos. O resultado foi o despejo de 639 hectares de terras costeiras de alta vocação agrícola e o deslocamento forçado de 450 pessoas do povo montubio, com sentenças de dois juízes provinciais e aval administrativo do Ministério da Agricultura³⁶. A análise jurídica não admite contemplações. À diferença da desapropriação salvadorenha, que opera mediante a utilidade pública, ou da criminalização guatemalteca, que opera mediante o direito penal, a técnica equatoriana ataca

³⁴República de Honduras, Decreto Legislativo N° 93-2021 que reformou o Código Penal em matéria de usurpação. Sobre a blindagem ISDS, ver os casos pendentes perante o CIADI vinculados às antigas Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE).

³⁵República del Ecuador, Decreto Ejecutivo N° 754 de 2023, mediante o qual se reformou o Reglamento al Código Orgánico del Ambiente. A Corte Constitucional, na sentença 1316-23-EP/24, declarou a inconstitucionalidade parcial do decreto por violação do direito à consulta prévia, livre e informada.

³⁶Caso de la Asociación Agropecuaria 30 de Marzo (cantão Palenque, província de Los Ríos), denunciado perante a Corte Constitucional do Equador. Trata-se do despejo de 639 hectares e do deslocamento forçado de 450 pessoas do povo montubio mediante revogação da providência de adjudicação prévia outorgada pelo Estado. A Alianza de Derechos Humanos del Ecuador documentou a operação administrativo-judicial.

diretamente a titularidade, apagando o direito de maneira retroativa. Procedimento que termina convertendo o beneficiário da reforma agrária em ocupante ilegal. É a inversão simbólica mais completa do direito agrário contemporâneo.

g) Caribe e América Central insular: fragmentação sem proteção

Países como o Haiti, com 66,6% de suas explorações abaixo de um hectare, a Jamaica com 75,7%, a Guatemala com 78,5% ou El Salvador com 68,6%³⁷, exibem estruturas em que a fragmentação extrema convive com uma crescente concentração da superfície útil, sobretudo em zonas turísticas ou cultiváveis. A regressão opera aqui menos por reforma legislativa que por debilidade institucional e pela ausência de uma jurisdição agrária adequada.

³⁷Duarte, C., Salgado, C. A. e Diaz, L. (2025), op. cit. (n. 5).

3.

CONVERGÊNCIAS REGIONAIS

Vistos em conjunto, dois traços definem o atual momento latino-americano. O primeiro é a confluência em uma agenda regressiva de corte neoconservador que transborda qualquer rótulo partidário. Seja sob a direita extrema na Argentina e em El Salvador, o modelo de espoliação administrativa no Equador, ou pela persistência de leis criminalizadoras em Honduras e os novos giros legislativos na Bolívia de 2026, o rumo é idêntico: a subordinação da terra ao capital financeiro. Essa realidade confirma que a pressão estrutural opera acima dos ciclos eleitorais, fazendo com que as elites políticas se coliguem com as latifundiárias para desativar os contrapesos institucionais. O segundo traço é a sofisticação técnica crescente: inovações jurídicas como a revogação de adjudicação no Equador, em que se anulam direitos de reforma agrária de forma retroativa, ou o procedimento de desapropriação expressa em El Salvador, são ferramentas de uma contrarreforma que aprendeu a blindar-se legalmente com métodos que não existiam com este nível de sofisticação há uma década.

Convém aqui trazer o aporte de Michael Albertus, cujo estudo comparado sobre as reformas agrárias latino-americanas desde 1900 desmontou uma crença muito arraigada³⁸. A sabedoria convencional, que vem de Aristóteles e reaparece na obra de Acemoglu e Robinson, sustenta que a democracia deveria redistribuir os ativos de uma sociedade, incluída a terra, mais e melhor em favor dos pobres. Albertus demonstrou o contrário com dados que abrangem mais de um século: a redistribuição massiva da terra, que é a forma mais importante de redistribuição no mundo em desenvolvimento, ocorreu com mais frequência sob ditaduras que sob democracias. A variável decisiva não resultou ser o tipo de regime, mas duas condições que sua teoria articula com cuidado. A primeira é a divisão entre a elite política governante e a elite latifundiária. A segunda é a magnitude das restrições institucionais, isto é, dos pontos de veto que blindam a propriedade existente. A reforma redistributiva prosperou quando as elites governantes se desgarraram das latifundiárias e quando, ao mesmo tempo, escasseavam os contrapesos capazes de frear a desapropriação.

Sejamos honestos quanto ao alcance dessa operação intelectual: Albertus construiu sua tese para explicar as reformas redistributivas do século XX, não as contrarreformas neoliberais do presente,

³⁸ Albertus, M. (2021), *Las reformas agrarias en Latinoamérica: restricciones institucionales y división de las élites*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. Tradução de *Autocracy and Redistribution: The Politics of Land Reform* (Cambridge University Press, 2015). O autor sustenta sua tese com dados comparados que remontam a 1900 e com estudos de caso do Peru, Egito, Venezuela e Zimbábue, entre outros, distinguindo ainda entre reforma redistributiva, colonização de terras públicas e negociação de mercado.

de modo que ler sua tipologia em chave invertida é uma extensão analógica de minha própria leitura e não uma conclusão que se possa atribuir a seu trabalho. Feita a ressalva, o exercício é fértil. Esse marco ilumina a regressão contemporânea pelo avesso e, de passagem, resolve o paradoxo da simultaneidade ideológica que propôs linhas atrás. Se as grandes reformas do século XX prosperaram ali onde faltavam pontos de veto, as contrarreformas de hoje operam desativando precisamente esses contrapesos. O decreto de necessidade e urgência argentino esquiva o Congresso; a desapropriação expressa salvadorenha neutraliza o controle judicial; a socialização ambiental equatoriana substitui a consulta prévia. A mecânica que Albertus identificou para a redistribuição autoritária reaparece invertida, agora a serviço da concentração: reduzem-se os vetos não para entregar terra aos pobres rurais, mas para acelerar seu traslado às novas elites. Por isso o rótulo do governo explica tão pouco. O que define o rumo é se a elite política está ou não coligada com os donos do capital agrário e financeiro, e a divisão de elites que no século passado abriu a porta à reforma voltou a fechar-se. Sua própria tipologia o confirma por outro ângulo: a colonização de terras públicas foi sempre a modalidade mais barata de reforma, porque repartia terras devolutas sem tocar as elites; hoje esse mesmo expediente se inverte e as terras devolutas onde habitam comunidades rurais são adjudicadas não a colonos pobres, mas aos grandes projetos de expansão.

As cifras consolidam o diagnóstico. Desde 2000, segundo a Land Matrix, registraram-se mais de 26,7 milhões de hectares em grandes aquisições globais, das quais a América Latina absorve uma proporção significativa³⁹. 70% dessas transações são realizadas hoje por entidades corporativas e de capital financeiro, e os fundos de pensão representam 51% das entidades financeiras envolvidas⁴⁰. O paralelo latino-americano, ainda que se meça com menos sistematicidade, não é menos preocupante.

³⁹Castet, A. (2024), *The impact of large-scale land acquisitions on child food insecurity in Africa*. World Development, Vol. 179. A base de dados Land Matrix segue sendo a referência metodológica principal.

⁴⁰Bourgoin, J., Interdonato, R., Gradeler, M. e Anseeuw, W. (2025), *Pushing accountability boundaries for transnational land investments*. The Journal of Peasant Studies. Documenta que os fundos de pensão constituem 51% das entidades do capital financeiro envolvidas em grandes aquisições de terras.

4.

CONCLUSÕES: A REGRESSÃO FRENTE AOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

A Declaração da Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural de Porto Alegre, em 2006, consolidou quatro princípios irrenunciáveis: a reforma agrária como instrumento de redistribuição do poder territorial; a diversidade de modelos de posse, incluída a consuetudinária e comunitária; a centralidade da agricultura familiar e camponesa na segurança alimentar; e a responsabilidade do Estado sobre a governança da terra. Vinte anos depois, a ICARRD+20, celebrada em Cartagena em fevereiro de 2026⁴¹, reafirmou esses princípios mediante o consenso de 28 Estados sobre 32 parágrafos de declaração final, em um cenário internacional dominado, no entanto, por dinâmicas que negam, uma a uma, essas premissas. A distância entre a declaração diplomática e a prática legislativa nacional é o problema central que viemos descrevendo neste texto.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Camponeses e de Outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais, aprovada pela Assembleia Geral em 17 de dezembro de 2018⁴², consagrou em seu artigo 17 o direito à terra e a obrigação correlativa dos Estados de adotar medidas progressivas para garantir seu acesso, controle e uso sustentável. Dessa obrigação decorre, como reverso necessário, a proibição de medidas regressivas. O princípio de não regressividade, que o constitucionalismo dos direitos sociais conhece bem, encontra no direito agrário internacional uma formulação particularmente clara: o conquistado em matéria de posse camponesa não pode ser desmantelado mediante reformas que não superem um teste estrito de proporcionalidade e necessidade.

Pois bem: nenhum dos mecanismos analisados neste texto supera esse teste. O DNU 70/2023 argentino revogou um regime com três linhas de motivação. A Lei 1720 boliviana abriu a porta à mercantilização do patrimônio familiar invocando a autonomia da vontade, sem oferecer evidência de que essa autonomia seja real em contextos de necessidade econômica. A revogação equatoriana opera mediante uma ficção jurídica retroativa. A criminalização guatemalteca e hondurenha

⁴¹Segunda Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural (ICARRD+20), celebrada em Cartagena das Índias, Colômbia, em fevereiro de 2026. A declaração final, subscrita por vinte e oito Estados, reafirmou em trinta e dois parágrafos os princípios consolidados na Declaração de Porto Alegre de 2006 em matéria de redistribuição, reconhecimento da diversidade de regimes de posse e centralidade da agricultura familiar e camponesa.

⁴²Assembleia Geral das Nações Unidas, Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e de Outras Pessoas que Trabalham nas Zonas Rurais (UNDROP), Resolução A/RES/73/165 de 17 de dezembro de 2018. O artigo 17 estabelece o direito à terra e a obrigação correlativa dos Estados de adotar medidas progressivas, não regressivas, para garantir o acesso, controle e uso sustentável.

substitui a jurisdição agrária especializada pelo foro penal. A desapropriação expressa salvadorenha esvazia o devido processo. O marco temporal brasileiro exige uma prova impossível. Em nenhum desses casos o Estado demonstrou, como exige a doutrina do controle de convencionalidade, que a medida regressiva seja estritamente necessária e proporcional ao fim que invoca.

E, no entanto, os avanços normativos na América Latina e no Caribe não são menores. Doze anos depois da aprovação da UNDROP, vários países da região progrediram em sua implementação mediante o reconhecimento constitucional ou legal do sujeito camponês, incipiente na Argentina, substantivo na Colômbia após o Ato Legislativo 01 de 2023, materializado na Bolívia com o Estado Plurinacional e em construção no Equador, Brasil e México. Outro trabalho nosso, realizado pelo IEI e pelo Observatório de Terras, documentou esse processo com detalhe⁴³, e mostra que o sujeito coletivo camponês, longe de ser uma abstração do direito internacional, tornou-se categoria operativa dos ordenamentos nacionais.

Daí a contradição que define o momento agrário atual. Enquanto avançam reconhecimentos normativos substantivos no plano dos direitos, retrocedem com igual força os mecanismos administrativos, processuais e mercantis que deveriam torná-los efetivos. Para quem analisa a situação e acompanha as organizações camponesas, a conclusão é operativa. O litígio estratégico, o controle de convencionalidade, os mecanismos de proteção coletiva e as ações contra normas regressivas se tornaram as trincheiras práticas onde hoje se joga a efetividade do direito à terra. Não pretendo que a solução seja exclusivamente jurídica, pois a Bolívia acaba de demonstrar que a rua decide mais rápido que os tribunais. Sustento, sim, que a arquitetura jurídica da espoliação só pode ser desmontada com uma arquitetura jurídica equivalente em sofisticação, posta desta vez a serviço dos direitos territoriais de quem produz os alimentos do mundo.

O que está em jogo, afinal, não é a propriedade de uns poucos hectares. É a resposta a uma pergunta política elementar: se a terra rural seguirá sendo, em alguma medida, base material de projetos de vida diversos, ou se terminará por consolidar-se, em toda a sua extensão planetária, como simples ativo financeiro líquido. Para esta segunda hipótese já existe, como vimos, uma arquitetura legal completa.

⁴³Observatorio de Tierras (2026), *Reconocimiento del Campesinado en América Latina y el Caribe a partir de la UNDROP*. Disponível em https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2026/04/Reconocimiento_Campesinado_UNDROP.pdf