

REFORMA AGRARIA Y NACIONALISMO ECONÓMICO EN BRASIL. LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

Marcelo Figueiredo*

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA PROPIEDAD PÚBLICA SOBRE LAS TIERRAS BRASILEÑAS

Antes del uso exclusivo de las comunidades indígenas, a partir de la colonización de América del Sur por los europeos, todas las tierras “descubiertas” por éstos, o, mejor, “conquistadas”, en el litoral brasileño, pasaron a ser públicas y pertenecientes a Portugal.

Aunque ésta sea la realidad jurídica, no basta un estudio meramente jurídico para su comprensión ni la simple mención al Tratado de Tordesillas, sino que es necesario también hacer una breve referencia histórica a una cadena de acontecimientos tanto anteriores como posteriores al mencionado Tratado.

Es peculiar la manera en que Portugal ha formado su territorio. Como se sabe, la independencia de Portugal frente a los demás reinos

* Abogado; consultor jurídico, y profesor asociado de Derecho constitucional en la PUC-SP. Fue director de su Facultad de Derecho (2006-2013). Actualmente es presidente de la Asociación Brasileña de Constitucionalistas Demócratas (ABCD); presidente de la Comisión de Estudios Constitucionales de la OAB-SP; miembro de la misma Comisión en el Consejo Federal de la OAB, y vicepresidente de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional (AIDC). Además, ha sido autor de diversas obras jurídicas publicadas en Brasil y en el extranjero (*mfigueiredo.adv@uol.com.br*). Agradezco el apoyo de Konstantin Gerber (Grupo de Investigaciones en Derechos Fundamentales en la PUC-SP) por su colaboración en la investigación y búsqueda del material de apoyo.

ibéricos se consolidó en 1143 y fue ratificada en 1179. Firmada la independencia, el nuevo reino se dedicó a la reconquista de la región sur, todavía ocupada por los musulmanes.

El proceso de formación territorial del reino se extendió por cerca de un siglo y medio. De este modo, en 1297 Portugal ya se encontraba en posesión de su territorio definitivo, mientras que los otros reinos cristianos de la península ibérica siguieron enfrentando problemas de reconquista de tierras hasta 1492.

Esta “ventaja” ha sido uno de los factores que han propiciado a Portugal el reconocido pionerismo en la exploración marítima del mundo, posteriormente seguido de cerca por España.

La estructura agraria portuguesa ha sido construida sobre esas guerras de afirmación de la independencia y de retomada de los territorios cristianos. Las conquistas se incorporaban a los dominios de la Corona, siempre y cuando no fueran cristianos sus legítimos titulares anteriores.

Así, buena parte de dichas tierras fue incorporada al patrimonio real, sin adoptarse la vieja práctica feudal de repartición del botín de guerra a cambio de vasallaje. Las funciones administrativas eran ejercidas por funcionarios de la Corona a través del pago en dinero.

Asimismo, se remuneraban los servicios militares prestados al monarca, de forma diferente a las prácticas de los señores feudales aún vigentes en el resto de Europa. De ello resultó que los bienes inmuebles siguieran un régimen patrimonial independiente de la prestación de servicios al rey, y que éste, a su vez, se convirtiera en el mayor propietario de tierras de la nación.

Las tierras “descubiertas” como Brasil pertenecían, de hecho y de derecho, a la monarquía, señora de las tierras y de los hombres, así como de las rutas y del tráfico marítimo. Del exclusivo dominio sobre los descubrimientos y conquistas deriva, naturalmente, el monopolio del comercio, que conduce al capitalismo monárquico, sistema experimental de explotación económica ultramarina.

Esta propiedad pública de tierras coloniales, inclusive brasileñas, deriva del criterio de que la realeza portuguesa es eminentemente patrimonial, en el que se confunden propiedad y soberanía, función pública y gestión particular del monarca con las tierras descubiertas o conquistadas.

La formación del Estado portugués no ha surgido por aglutinación de diferentes regiones, congregándose dentro de determinadas fronteras naturales.

Portugal nació de la conquista y de la colonización. La génesis de la monarquía portuguesa se configura como una historia de expansión, conquista y poblamiento.

Todo pertenecía al patrimonio de la Corona, y ese patrimonialismo es un principio que se ha entrañado en el ordenamiento jurídico del sistema colonial.

De tal manera, las nuevas tierras y aguas descubiertas eran propiedad de la Corona, y únicamente se podían explotar mediante concesión real, como en los tiempos de la reconquista.

Descubrimientos y conquista, poblamiento y colonización; todo era controlado por el rey, el gran empresario colonial del capitalismo monárquico, en cuyo proceso lo “político” —que era el trono— dirigía lo “económico”, entonces representado por el mercantilismo.

El monarca era el verdadero empresario colonial, el único mandante. Todos los demás eran meros mandatarios del rey. La Corona había intentado, sin éxito, la colonización directa de las regiones insulares mencionadas.

A partir de 1433, la explotación pasó a operarse por un sistema de capitanías. Con el impulso expansionista, Portugal fue seguido por España, lo que dio lugar a una disputa por la posesión de los territorios ultramarinos descubiertos progresivamente.

Las pendencias entre los dos Estados se resolvieron en 1492 con el Tratado de Tordesillas, que fijó la división del mundo entre las dos mayores potencias europeas de la época.

La tierra que forma el territorio brasileño ya “pertenecía” a Portugal y España, antes, incluso, que cualquier “civilizado” que en ella hubiera estado; era lo que determinaba la Capitulación de la Repartición del mar Océano, firmado entre los “dueños del mundo” en la época, con respaldo del “representante divino”, el papa Julio II, por medio de la bula *Pro Bono Pacis*, del 24 de enero de 1504, que la confirmó. Ésta es la razón por la cual los doctos de derecho¹ sostienen que, origi-

¹ Según Alcir Gursen de Miranda, apud Cláudio Grande Júnior, “Motivação histórica da atual perspectiva social do princípio constitucional agrário da privatização das

nalmente, las tierras del territorio brasileño son, jurídicamente, tierras públicas.²

No viene al caso pormenorizar todas las modalidades de concesión de tierras en Brasil en el periodo colonial. Basta recordar que, en primer lugar, se utilizó el sistema de (a) sismarías de las tierras, un tipo de enfiteusis que transfería el dominio útil de la tierra. Las tierras se concedían en carácter perpetuo, mientras que por previsión legal deberían ser tan sólo vitalicias. Este sistema era similar a una donación, con la condición de que fueran cultivadas en el plazo de dos años. Posteriormente, el régimen de las sismarías se comenzó a depurar, pasando a un tipo de concesión que constituía latifundios.³ Se transformaron en derecho dominial privado en los antiguos moldes romanos.⁴

terras públicas brasileiras”, *Interesse Público*, Belo Horizonte, vol. 68, 2011, pp. 169 y ss.

² Es interesante notar las marcadas diferencias en lo que respecta a la vida intelectual en la América española y la portuguesa. Básicamente, al principio de la colonización había cerca de 150,000 estudiantes diplomados en Lima y en Chuquisaca, en toda la América española. Sólo de la Universidad de México se sabe que en el periodo de 1775 hasta la independencia egresaron 7,850 graduados y 473 doctores y licenciados. Es relevante confrontar este número con el de los naturales de Brasil graduados durante el mismo periodo (1775-1821) en Coímbra, que fue diez veces menor, o exactamente 720. También con relación a la prensa escrita, ya en 1535 se imprimían libros en la Ciudad de México, y cuatro años más tarde se instalaba allí el taller del lombardo Giovanni Paoli o Juan Pablos, agente del impresor alemán João Gronberger, de Sevilla. De la Nueva España se lleva, aún a fines del siglo XVI, el arte tipográfico a Lima, y en 1584 se realiza la autorización para establecer el taller de imprenta en la capital peruana. En Brasil fue solamente en 1747 en Río de Janeiro que por orden real apareció el taller de Antônio Isidoro da Fonseca. Las trabas que al desarrollo de la cultura intelectual en Brasil oponía la administración lusitana hacían parte del firme propósito de impedir la circulación de ideas nuevas que pudieran poner en riesgo la estabilidad del dominio portugués. Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*, 26a. ed., São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

³ La sismaría era en la práctica un latifundio inaccesible al labrador sin recursos; la posesión era, por el contrario, la esperanza de adquirir la pequeña propiedad agraria.

⁴ Las sismarías no se concedían a cualquiera; además, había una preocupación militar y comercial orientada por la tradición aristocrática portuguesa. En efecto, las tierras sólo se concedían a personas de confianza, a los “hombres buenos”, con recursos suficientes para explotar el nuevo territorio y a los honrados que ya habían demostrado su bravura y valor en servicios prestados a la Corona. Es oportuno recordar que la sociedad portuguesa estaba organizada aristocráticamente, asentada sobre las bases de los morgados, de las honras y de los suelos labrados por los brazos de los siervos. Las tierras, por tanto, fueron distribuidas a los nobles, los aristócratas y las grandes emprendedoras, o sea, a los amigos del rey y a los amigos de los amigos del rey. Véase Cláudio Grande Júnior, *op. cit.*, p. 184.

Posteriormente, tuvimos (b) las capitanías, que consistían en donaciones de la Corona portuguesa en la costa brasileña, de gigantescas fajas de tierra —algunas con más de 400,000 km²— dispuestas en el sentido Este-Oeste. Al capitán se le concedía la posesión de la tierra, que sus hijos podrían heredar, de ahí el origen de la expresión “capitanía hereditaria”.⁵

Su beneficiario era un mero administrador de la región, no un señor feudal, pues la mayor parte de las tierras seguían siendo propiedad del Estado; sin embargo, la carta foral que definía los derechos y los deberes del beneficiario establecía entre sus poderes el de donar sismarías a los colonos que se dispusieran a explotarla en determinado plazo y defenderlas.

Así, el capitán tenía derecho a su sismaría dentro de la capitanía y la facultad de conferir otras sismarías a los cristianos dispuestos a colonizarlas.⁶

⁵ Emília Viotti da Costa señala sobre el periodo lo siguiente: “A mediados del siglo XVI, se redefinió la política de tierras, como reflejo de los crecientes intereses comerciales de la Corona. El punto culminante fue el Regimiento de Tomé de Souza, de 1548, en la ocasión de su designación como primer gobernador general de Brasil. Las instrucciones que él recibió de la Corona declaraban que se podía donar tierra para la construcción de ingenios de azúcar a cualquier persona que pudiese probar contar con recursos para explotarla y construir fortificaciones. Se declaró también que la tierra no podría más donarse indiscriminadamente, a cualquier persona que pudiera utilizarla. Además, se limitó el número de donaciones a un lote por persona. Era evidente en esas prohibiciones la intención de la Corona de evitar la concentración de la tierra en manos de pocos, para impedir el surgimiento en la colonia de un nuevo orden feudal. Las expectativas de la Corona, sin embargo, resultaron frustradas. Los propietarios de ingenio tendieron a acumular tierra no sólo para asegurar el suministro de caña a sus ingenios, sino también porque la propiedad de la tierra les confería prestigio social. A los efectos de aumentar sus propiedades, se valieron de varios medios, adquiriendo donaciones a nombre de miembros de sus familias o de amigos. De esta manera, tuvieron éxito acumulando tierras además de satisfacer sus necesidades inmediatas de producción, puesto que en aquella época el mercado internacional tenía una capacidad limitada de absorber sus productos”. Véase *Da monarquia à república*, 8a. ed., São Paulo, Unesp, 1998, p. 176.

⁶ Se estima en 5.3 millones la población de 1830 y en 7.2 millones la de 1850 en Brasil. En este último año, el número de esclavos era de 2.5 millones, equivalente, por tanto, al 34.5% del total. En 1872, cuando se realiza el primer censo, la población brasileña era de 10,112,000, y los esclavos ascendían a 1,511,000 (14.9%). En 1890, el número de habitantes alcanza 14.2 millones. Entre 1872 y 1890, el aumento de la población es de 4.2 millones de personas, donde 570,000 eran provenientes de la inmigración, o sea, la contribución del elemento extranjero para dicho crecimiento equivalía al 13.5%.

En este periodo es interesante recordar que también en Brasil la Constitución de Cádiz hizo parte del calendario político; sin embargo, fue fugaz, teniendo vigencia en dos oportunidades, pero durante un breve lapso: la primera vez fue en Bahía, de forma provisoria, por acto de una junta de gobierno que el 10 de febrero de 1821 ocupó el poder, y la segunda vez se dio por un decreto de João VI, emitido el 18 de febrero del mismo año, pero inmediatamente fue revocado al día siguiente debido a una gran presión de la tropa portuguesa acuartelada en Río de Janeiro.

A esta ciudad, entonces sede de la monarquía, se trasladó en 1808 —bajo la protección de la armada inglesa— la Corte del príncipe regente, que salía de Portugal tras la invasión de los ejércitos de Napoleón.

La Carta de Cádiz, de inspiración liberal, representó uno de los puntos más influyentes en la instauración y sustentación de la monarquía constitucional de la América portuguesa, y ello a causa de la Constitución Política del Imperio, del 25 de marzo de 1824, otorgada por don Pedro I, quien después de la disolución de la Constituyente de 1823 buscó en la Constitución de Cádiz su inspiración y fuente.⁷

Por fin, el régimen de las sismarías se agotó, hasta que en 1822 don Pedro I suspendió lo que a primera vista parecía una esperanza del colono humilde sobre los latifundistas. Tras un largo tiempo sin reglamentación,⁸ en 1850 se promulgó la Ley 601, conocida como “Ley de Tierras”.

Esta Ley prohibió el apoderamiento de nuevas áreas; creó el instituto de las tierras *devolutas*;⁹ a su vez consagró la compra y venta como medio regular para la adquisición de tierras *devolutas* por los particula-

⁷ Al respecto, véase Paulo Bonavides, “El predominio de Cádiz sobre Filadelfia en el origen del constitucionalismo brasileño”, en José F. Palomino Manchego y José de Jesús Naveja Macías (coords.), *La Constitución de Cádiz de 1812 (a propósito de su bicentenario)*, Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2015.

⁸ Durante un largo periodo de veintiocho años, el país estuvo sin regulación jurídica sobre las tierras, lo que llevó a la posesión indiscriminada de áreas, dependiendo de las condiciones de cada individuo.

⁹ Tierras de dominio público sin destino por el poder público y que en ningún momento han integrado el patrimonio de un particular, aunque irregularmente son ocupadas por éste. El término *devoluta* es relativo al concepto de tierra devuelta o que se ha de devolver al Estado.

res, admitiéndose también otras formas de regularización de las posesiones constituidas anteriormente.

Asimismo, la ley contempló el instituto de la discriminación de tierras *devolutas*. En la práctica, a raíz de problemas administrativos, aunque ya extinto el régimen de sismarías, éste ganó una sobrevida, extendiendo sus efectos al siglo XIX, con consecuencias en el siglo XX.

Con la abolición de la esclavitud en 1888, muchos estancieros que sólo tenían la tenencia de las tierras se quedaron sin acceso al crédito bancario. Ello abrió espacio a los intermediadores de préstamos, los llamados “comisarios”. Así, el gobierno se vio obligado a prestar auxilio a la labranza como forma de compensación a los expropietarios de esclavos por la abolición.

Con la República (1890) se instituyó el Registro Torrens inspirado en la realidad de Australia, facultativo para las propiedades privadas y obligatorio para las tierras *devolutas*.

Como bien señala Cláudio Grande Júnior:¹⁰ “en verdad uno de los motivos del triunfo del federalismo en Brasil ha sido la incontrolable voluntad de entregar las tierras *devolutas* a los Estados-miembros, con el propósito de acomodar diferentes intereses de la elite local”.

Con la transferencia de las tierras *devolutas* a los Estados miembros, éstas quedaron a merced de las oligarquías regionales. Los gobiernos estatales hacían la vista gorda a las invasiones de tierras *devolutas*.

Así, el artículo 121, § 4o., de la Constitución brasileña de 1934 —probablemente por influencia de la Constitución mexicana,¹¹ la de Weimar y la española de 1931— estableció: “Se tratará de fijar al hombre en el campo, atender su educación rural, y asegurar al trabajador nacional la preferencia en la colonización y aprovechamiento de las tierras públicas”.

Se creó la usucapión agraria, permitiéndose la adquisición no sólo de tierras particulares, sino también de pequeñas porciones de tierras públicas:

¹⁰ De quien nos valemos en esta sección.

¹¹ Al intérprete corresponde comparar el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917, así como las posteriores reformas y reglamentaciones, con la experiencia constitucional brasileña en el tema de la reforma agraria.

Art. 125. Todo brasileño que, no siendo propietario rural o urbano, ocupare, durante diez años continuos, sin oposición ni reconocimiento de dominio ajeno, un trozo de tierra hasta de diez hectáreas, tornándolo productivo por su trabajo y teniendo en él su morada, *adquirirá el dominio del suelo, mediante sentencia declaratoria debidamente transcripta.*

Por otro lado, se pasó a exigir “autorización del Senado” para las concesiones de tierras públicas con área superior a 10,000 hectáreas (artículo 130), y se estableció en cuanto a las tierras indígenas una importante excepción al principio de la privatización de las tierras públicas: “Art. 129. Será respetada la tenencia de tierras de silvícolas que en ella se encuentren permanentemente situados, siéndoles prohibido, sin embargo, venderlas”.

Con el advenimiento de la Constitución de 1946, el Decreto-Ley 9.760 definió las tierras *devolutas* federales y detalló con claridad el procedimiento de distinción, que pasó a ser posible no sólo administrativamente, sino también en la esfera judicial.

Posteriormente, la Enmienda Constitucional núm. 10 a la Constitución de 1946 creó la “expropiación a los efectos de reforma agraria”, indemnizable en largo plazo a través de títulos de la deuda pública. Enseguida, se logró la aprobación del Estatuto de la Tierra (Ley 4.504/64).

LA REDEMOCRATIZACIÓN DEL PAÍS, LA CONSTITUCIÓN DE 1988 Y LA REFORMA AGRARIA

Es interesante notar, según una investigación realizada por Brancolina Ferreira y João Gabriel J. C. Teixeira¹² en 1987-1988, año anterior a la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente que dio lugar a la Constitución vigente de 1988, los siguientes datos relativos a la reforma agraria:

¿Quiénes fueron los entrevistados? Se entrevistaron 20 senadores y 142 diputados federales; todos constituyentes —aproximadamente el

¹² “Constituinte e reforma agraria: uma pesquisa de opinião”, *Revista de Informação Legislativa*, año 26, núm. 103, julio-septiembre de 1989, pp. 105 y ss.

30% de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC)— y todos representando diversas regiones del país y diferentes partidos políticos.

De todos ellos, el 93.2% eran del sexo masculino, y el 6.8% correspondía al sexo femenino. El perfil de la edad: hasta la edad de 44 se situaba el 37% de los entrevistados; ampliado el límite hasta los 54 años, se alcanzaba el 70% de los entrevistados.

La presencia de negros y mulatos en la ANC fue pequeña (3.7%). En cuanto a la religión de los entrevistados, eran católicos (70%), judíos (8.6%), protestantes (7.4%) y agnósticos (6.8%).

Con relación a la escolaridad, la mayoría tenía curso superior completo (84%), donde abogados, médicos e ingenieros formaban el 57% de los entrevistados.

En cuanto al posicionamiento político e ideológico de los entrevistados, el 35.2% se manifestó como de “centro”; el 23.5%, de “centro-izquierda”, y el 25.3%, de “izquierda”.

Con respecto a la apertura democrática en el sentido de participación popular, la mayoría se declaró contra el referendo de la Constitución, más favorable a proyectos de iniciativa popular.

En lo que se refiere a la reforma agraria y otras cuestiones de desarrollo agrícola:

- a) Derecho de propiedad: la mayoría aceptó el principio de la función social como orientador del derecho de propiedad.
- b) Sobre la modificación de la estructura de la propiedad de la tierra: el 93.2% estuvo de acuerdo con que se debería modificar la actual estructura.
- c) Sobre la reforma agraria propiamente dicha: el 94% respondió sobre la necesidad de implementarla. El 18% entendió que ella sería un mecanismo adecuado para una mayor producción de alimentos; el 15.6%, como factor de redistribución de riquezas, y el 15.4%, como factor de disminución de violencia en la sociedad.
- d) Modalidades de la reforma agraria: el 25.6% dijo que ella debería recaer sobre tierras privadas ociosas; el 22%, sobre tierras públicas, y el 21% manifestó que era importante que la reforma fuera realizada en grandes extensiones de tierra explotadas de forma inadecuada.

- e) Instrumentos para modificar la estructura de la propiedad de la tierra: el 36% opinó que la tributación y la expropiación sobre tierras ociosas son más eficaces para modificar la estructura de la propiedad de la tierra en el país; por su parte, el 18% optó por la colonización.
- f) Financiación: según la mayoría de los entrevistados, los recursos necesarios para la implementación de la reforma agraria deberían provenir de un “Fondo Nacional de Reforma Agraria” constituido por dotación presupuestaria en el presupuesto general de la Unión (gobierno federal), que sería fijado en un porcentaje sobre sus ingresos del 74.1%; tributación de la propiedad rural (18.1%), e, incluso, otros que preconizaban el simple confisco de la tierra (2.4%).¹³
- g) Tierras indígenas: componiendo y confundándose con la cuestión agraria brasileña, la de las tierras indígenas ha suscitado polémica. De modo general, la misma conlleva dos posicionamientos básicos opuestos: por un lado, los que defienden la autonomía de las naciones indígenas, y por el otro, los que proponen la integración de las mismas en la sociedad brasileña.

Como tela de fondo de la cuestión indígena, dándole soporte y concreción, está el destino que se dará a las tierras ocupadas y/o reivindicadas por las naciones indígenas.

La mayoría de los constituyentes entrevistados (53.1%) era favorable a que la nueva carta garantizara la demarcación de las tierras actualmente ocupadas por las naciones indígenas; en menor número estaban los que, además de las tierras ocupadas, querían extender la garantía a las tierras reivindicadas por las naciones indígenas (28.4%). En situación opuesta, sólo 1.8% se manifestaba contra cualquier forma de reserva.

Finalmente, con respecto a la reforma agraria, un grupo significativo mayoritario se mostraba favorable a la definición de una normativa que permitiera, en las tierras ocupadas por naciones indígenas, actividades extractivas de riquezas no renovables, siempre y cuando fueran realizadas por la Unión (46.9%).

¹³ La Ley Complementaria 93, del 4 de febrero de 1998, instituye el Fondo de Tierras y de Reforma Agraria y el Banco da Terra, y establece otras providencias.

De modo general, todos fueron favorables a que se permitiera, hasta un determinado grado, el acceso de grupos sociales variados a las potenciales riquezas naturales presentes en tierras indígenas. Para algunos, las leyes deberían prohibir en aquellas tierras, actividades extractivas de riquezas no renovables, excepto el bateo, chispa y minería, cuando sean realizados por las propias comunidades indígenas (28.4%).

Con alcance más amplio, otros defendían la licencia para la práctica de actividades extractivas no renovables a empresas privadas y mineros autónomos (cerca del 5% de los entrevistados).

A pesar de estas posiciones, dos tercios de los parlamentarios entrevistados se manifestaron a favor del respeto a la autonomía e independencia de los pueblos indígenas, así como del derecho a mantener y desarrollar sus costumbres, valores y estilos de vida en su propio medio, reservas demarcadas y protegidas por el gobierno.

Una minoría (13.6%) se posicionó a favor de la integración total de los pueblos indígenas en la vida económica, social, política y cultural del país, mientras que otros (3.7%) condicionaron que se mantuviera el respeto al derecho y autonomía de los pueblos indígenas, siempre y cuando no fuera en detrimento del desarrollo económico de la región donde estuvieran situados.

La Constitución brasileña vigente de 1988 contiene varias disposiciones¹⁴ con respecto al tema en cuestión.

¹⁴ “Capítulo III. De la política agrícola y territorial y de la reforma agraria

Art. 184. Es competencia de la Unión expropiar por interés social, para fines de reforma agraria, el inmueble rural que no está cumpliendo su función social, mediante previa y justa indemnización en títulos de deuda agraria, con cláusula de preservación del valor real, rescatables en el plazo de hasta veinte años, a partir del segundo año de su emisión, y cuya utilización será definida en la ley.

§ 1º Las mejoras útiles y necesarias serán indemnizadas en dinero.

§ 2º El decreto que declarase el inmueble como de interés social, para fines de reforma agraria, autoriza a la Unión a proponer la acción de expropiación.

§ 3º Corresponde a una ley complementaria establecer un procedimiento contradictorio especial, de carácter sumario, para el proceso judicial de expropiación.

§ 4º El presupuesto fijará anualmente el volumen total de títulos de deuda agraria, así como el montante de recursos para atender a los programas de reforma agraria en ejercicio.

§ 5º Están exentas de impuestos federales, estatales y municipales las operaciones de transmisión de inmuebles expropiados para fines de reforma agraria.

Art. 185. No son susceptibles de expropiación para fines de reforma agraria:

I. La pequeña y media propiedad rural, así definida en ley, siempre que su propietario no posea otra;

II. La propiedad productiva.

Párrafo único. La ley garantizará tratamiento especial a la propiedad productiva y fijará normas para el cumplimiento de los requisitos relativos a su función social.

Art. 186. La función social se cumple cuando la propiedad rural atiende, simultáneamente, según los criterios y los grados de exigencia establecidos en la ley, a los siguientes requisitos:

I. Aprovechamiento racional y adecuado;

II. Utilización adecuada de los recursos naturales disponibles y preservación del medio ambiente;

III. Observación de las disposiciones que regulan las relaciones de trabajo;

IV. Explotación que favorezca el bienestar de los propietarios y de los trabajadores.

Art. 187. La política agrícola será planificada y ejecutada en la forma de la ley, con la participación efectiva del sector de producción, incluyendo productores y trabajadores legales, así como de los sectores de comercialización, almacenamiento y transportes, teniendo en cuenta especialmente:

I. Los instrumentos crediticios y fiscales;

II. Los precios compatibles con costos de producción y garantía de comercialización;

III. El incentivo a la investigación y a la tecnología;

IV. La existencia técnica y la extensión rural;

V. El seguro agrícola;

VI. El cooperativismo;

VII. La electrificación rural y la irrigación;

VIII. La vivienda para el trabajador rural.

§ 1º La planificación agrícola incluye las actividades agroindustriales, agropecuarias, pesqueras y forestales.

§ 2º Se compatibilizarán las acciones de política agrícola y de reforma agraria.

Art. 188. El destino de las tierras públicas y abandonadas se compatibilizará con la política agrícola y con el plan nacional de reforma agraria.

§ 1º La enajenación o la concesión, por cualquier título, de tierras públicas con una superficie superior a dos mil quinientas hectáreas a persona física o jurídica, aún a través de persona interpuesta, dependerá de la previa aprobación del Congreso Nacional.

§ 2º Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior las enajenaciones y las concesiones de tierras públicas para fines de reforma agraria.

Art. 189. Los beneficiarios de la distribución de inmuebles rurales por la reforma agraria recibirán los títulos de dominio o de concesión de uso, sin posibilidad de negociarlos en el plazo de diez años.

Párrafo único. El título de dominio y la concesión del uso serán al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil, en los términos y condiciones previstos en ley.

Art. 190. La ley regulará y limitará la adquisición o el arrendamiento de propiedades rurales por persona física o jurídica extranjera y establecerá los casos que dependerán de autorización del Congreso Nacional.

Art. 191. Aquel que, no siendo propietario de inmueble rural o urbano, posea como suyo, por cinco años no interrumpidos, sin oposición, una superficie de tierra,

Por otro lado, en conexión con las normas agrarias encontramos también los artículos 231 y 225, § 5o., de la Constitución Federal, que abordan lo relacionado a los indígenas y el medio ambiente,¹⁵ respectivamente.

en zona rural, no superior a cincuenta hectáreas, que haya puesto a producir con su trabajo o el de su familia, teniendo en ella su vivienda, adquirirá la propiedad.

Párrafo único. Los inmuebles públicos no se adquirirán por usurpación”.

¹⁵ “Capítulo VIII. De los indios

Art. 231. Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas creencias, tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes.

§ 1º Son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la preservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones.

§ 2º Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se destinan a su posesión permanente, correspondiéndoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, de los ríos y de los lagos existentes en ellas.

§ 3º El aprovechamiento de los recursos hidráulicos, incluido el potencial energético, la búsqueda y extracción de las riquezas minerales en tierras indígenas sólo pueden ser efectuadas con autorización del Congreso Nacional, oídas las comunidades afectadas, quedándoles asegurada la participación en los resultados de la extracción, en la forma de la ley.

§ 4º Las tierras de que trata este artículo son inalienables e indisponibles y los derechos sobre ellas imprescriptibles.

§ 5º Está prohibido el traslado de los grupos indígenas de sus tierras, salvo «*ad referendum*» del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia que ponga en peligro su población, o en interés de la soberanía del país, después de deliberación del Congreso Nacional, garantizándose, en cualquier hipótesis, el retorno inmediato después que cese el peligro.

§ 6º Son nulos y quedan extinguidos, no produciendo efectos jurídicos, los actos que tengan por objeto la ocupación, el dominio y la posesión de las tierras a que se refiere este artículo, o la explotación de las riquezas naturales del suelo, de los ríos y de los lagos en ellas existentes, salvo por caso de relevante interés público de la Unión, según lo dispusiese una ley complementaria, no generando la nulidad y extinción del derecho a la indemnización o acciones contra la Unión, salvo en la forma de la ley, en lo referente a mejoras derivadas de la ocupación de buena fe.

§ 7º No se aplica a las tierras indígenas lo dispuesto en el artículo 174, 3º y 4º.

Art. 232. Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses interviniendo el ministerio público en todos los actos del proceso”.

“Art. 225. Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

La reforma agraria en Brasil

La reforma agraria debería implicar un cambio en el sistema agrario existente; significa, en esencia, la sustitución de un sistema inadecuado por uno nuevo.

No hay una fórmula universal de lo que se entiende por “reforma agraria”. Cada país debe experimentar su “fórmula ideal” de acuerdo sus condiciones socioeconómicas y políticas, adaptándolas a cada una de sus regiones.

Se pasa necesariamente por la redistribución de tierras, modificando toda una relación de trabajo entre las partes involucradas, combatiéndose el latifundio, sobre todo, improductivo. La reforma agraria tiene como uno de sus elementos, pero no sólo, la colonización.

Históricamente, en las diferentes concepciones de reforma agraria aparecen presentes, por lo menos, dos elementos fundamentales: *a)* el cambio de la estructura de la propiedad agrícola, y *b)* el aumento de la producción y de la productividad.

La Constitución de 1988 establece que el destino de las tierras públicas se debe compatibilizar con la reforma agraria y la política agrícola, imponiendo la utilización de estas tierras para fines de reforma agraria.

El concepto “legal” de reforma agraria en Brasil deriva de la Ley 4.504/64, conocida como Estatuto de la Tierra, que en sus artículos 10., párrafo primero, y 16 dispone lo siguiente:

Art. 1º, §1º. Se considera Reforma Agraria el conjunto de medidas cuyo objetivo *sea promover una mejor distribución de la tierra*, mediante modificaciones en el régimen de su posesión y uso, con el fin de atender a los principios de *justicia social y al aumento de la productividad...*

Art. 16. La Reforma Agraria busca establecer un sistema de relaciones entre el hombre, la propiedad rural y el uso de la tierra, capaz de promover la justicia social, el progreso y el bienestar del trabajador rural y *el desarrollo económico del País, con la gradual extinción del minifundio y del latifundio.*

...

§ 5º Son indisponibles las tierras desocupadas o las adquiridas por los Estados, a través de acciones discriminatorias, necesarias para la protección de los ecosistemas naturales”.

No hay una unanimidad cuando se habla de reforma agraria en Brasil. Están los que piensan, como Celso Bastos,¹⁶ que el problema no se encuentra en la distribución de la tierra, pues en Brasil, como país continental, existen vastas porciones de tierra. Afirma el siempre recordado constitucionalista:

Aún en lo que respecta a la redistribución de tierras, es increíble que el asunto pueda plantearse como una determinante significativa en el proceso de producción. País de dimensiones continentales, es fácil notar que el bien escaso no es la tierra, que tenemos de sobra en nuestro territorio.

Basta considerar la gran cantidad de tierras *devolutas*, es decir, que nunca antes han pasado a manos de particulares. Como no se ve la necesidad de un stock así tan gigantesco de áreas agro-cultivables, las autoridades gubernamentales deberían llevar a cabo, de modo cauteloso y prudente, dentro de los recursos de la nación y sin aprovechamiento político-demagógico, planos de colonización.

En síntesis, lo que debe reprimirse es la ociosidad injustificada de la tierra. La incidencia, en áreas plenamente productivas, de proyectos de reforma agraria, sólo tiene el don de desorganizar la producción, por la desinversión y por el agravamiento de las tensiones sociales.

Sea como sea, la reforma agraria debe incidir, principalmente, sobre tierras privadas (bienes rurales de particulares) situados en el territorio nacional. Sin embargo, es perfectamente posible que las tierras públicas sean utilizadas para atender a los fines de la reforma, porque el desarrollo nacional es uno de sus objetivos, impregnado de justicia social y respeto a la dignidad humana. Si el Estado posee porciones de tierra aptas a la reforma agraria, debe destinarlas a ésta, según se desprende, incluso, del artículo 9o. del Estatuto de la Tierra.¹⁷

Se nota que el concepto de “reforma agraria” ofrecido por la legislación (Estatuto de la Tierra) no ha demarcado de forma precisa su objeto: si incide sobre tierras públicas o privadas. El Estatuto ejemplificó tan sólo con los instrumentos jurídicos aplicables en la ejecución de las

¹⁶ *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva, 1990, vol. 7, p. 248.

¹⁷ Esta disposición alude a tierras públicas de propiedad de la Unión y las de propiedad de los estados y los municipios (tierras *devolutas*).

medidas de la reforma agraria, que son esencialmente: *a*) la expropiación; *b*) la regularización; *c*) la venta y *d*) otros.

En la práctica, sabemos que ella se puede dar (incidir) tanto sobre tierras particulares improductivas u ociosas como en tierras públicas.¹⁸

En efecto, como bien observa Nilma de Castro Abe,¹⁹ el entendimiento de que la reforma agraria se limita a las tierras de particulares estaría contrariando el texto constitucional, el cual autoriza, incluso, para tales fines, la enajenación o concesión de tierras públicas con área superior a 2,500 hectáreas sin necesidad de aprobación previa del Congreso Nacional, reforzándose la intención del constituyente de asegurar este destino, reafirmada en el ámbito de la legislación ordinaria en los términos del artículo 13 de la Ley 8.629/93.

La Constitución Federal y la legislación ordinaria vuelven convincente el destino preferencial de las tierras públicas para la implementación de la reforma agraria, evidenciando la necesidad de identificación de los elementos que han coordinado la reforma agraria en tierras públicas y de los mecanismos jurídicos aptos para su implantación.

La reforma agraria en tierras públicas²⁰ ha sido construida por la doctrina a partir de dos puntos centrales: 1) la *expropiación* por incumplimiento del principio de la función social de la propiedad, y 2) la *redistribución* de tierras.

El eje central de la reforma agraria en tierras privadas es la identificación del ejercicio irregular del derecho de propiedad privada y su acumulación ilícita. Corresponde a una actuación del Estado para redistribuir tierras, con el propósito de eliminar la concentración de la propiedad de tierras, hacer viable el bienestar del trabajador rural y desarrollar la economía nacional.

La reforma agraria en tierras públicas involucra específicamente una discusión sobre el destino de glebas públicas, según un orden de prioridad prevista en la ley. Corresponde a una actuación del Estado para la distribución de tierras o su transferencia al particular, con el

¹⁸ Tierras públicas tiene aquí el significado de “inmueble rural de propiedad pública”.

¹⁹ “Reforma agraria em terras públicas”, *RDA*, t. 216, pp. 65 y ss.

²⁰ Existen tierras públicas pasibles de distribución (enajenables) y otras no distribuibles. Por ejemplo, las tierras propias de la Unión pueden ser vendidas o donadas, lo que no se aplica a los terrenos de marina.

objetivo de lograr el bienestar del trabajador rural y el desarrollo de la economía.

En términos de resultados se puede consultar la tabla oficial indicadora del número de familias asentadas en el periodo comprendido entre 1994 (cumulativo) y 2014.²¹

²¹ Fuente: *www.incra.gov.br*.

Asentamientos de trabajadores rurales – Números oficiales

SR/UF	Execução Anual - famílias																			TOTAL GERAL			
	An 1984	1985	1986	1987	1988	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		2013	2014	
SR-11PA	2.226	2.241	10.193	9.652	7.027	4.321	1.911	2.800	2.410	3.846	7.421	14.638	20.072	6.413	15.723	9.455	5.178	3.088	3.271	3.876	3.810	138.805	
SR-12CE	4.721	2.981	3.297	3.027	5.387	3.075	1.013	1.159	1.429	947	687	1.013	1.429	947	687	1.013	656	366	335	801	583	35.283	
SR-03PE	1.526	743	1.567	1.955	3.155	3.705	3.332	1.250	1.800	955	3.724	5.038	675	2.104	1.456	448	1.122	275	402	777	1.290	34.719	
SR-14GO	430	1.026	2.097	2.128	2.303	2.115	1.766	943	657	421	377	2.480	3.036	1.449	398	1.244	1.022	1.524	273	2.504	2.155	26.739	
SR-05BA	4.455	3.949	1.906	5.419	6.850	6.157	4.006	3.018	1.069	2.884	5.185	5.120	4.689	1.649	1.768	2.444	1.022	1.524	273	2.504	2.155	66.846	
SR-16MG	652	414	1.277	1.949	2.491	2.599	1.522	2.236	968	458	1.169	3.368	5.228	1.220	460	1.114	590	379	510	822	370	26.086	
SR-07RJ	860	341	469	922	49	591	370	340	414	230	181	657	1.328	217	166	219	365	113	92	313	524	7.801	
SR-08SP	1.130	503	1.086	658	1.452	3.138	625	1.073	655	606	726	2.037	1.018	1.693	1.307	1.559	1.235	401	486	738	320	32.559	
SR-09PR	2.434	1.374	284	2.399	2.951	6.458	2.388	2.100	984	317	2.720	1.937	921	879	660	275	1.105	637	668	738	320	31.545	
SR-10SC	1.307	385	673	596	246	873	258	500	166	322	389	402	280	222	257	155	235	190	79	173	353	8.061	
SR-11RS	1.288	419	1.040	1.205	927	1.967	745	1.836	891	399	529	648	858	616	885	765	619	391	487	342	430	17.277	
SR-12MA	1.460	7.181	7.720	9.172	9.778	10.203	8.261	7.397	8.276	4.666	11.473	16.437	13.080	8.997	7.654	6.290	4.884	2.342	2.677	2.702	3.350	154.200	
SR-13MT	10.859	9.988	7.093	10.214	9.222	8.464	8.226	10.013	6.131	3.130	10.215	10.288	7.671	9.830	5.307	7.771	6.17	695	859	3.289	2.847	135.169	
SR-14AC	871	1.259	2.497	2.675	2.760	1.178	1.723	2.121	741	1.314	4.201	4.026	4.985	4.230	1.535	1.259	1.919	1.228	796	414	1.204	38.766	
SR-15AM	1.028	2.989	3.278	2.616	2.500	1.271	1.556	1.519	659	1.404	3.172	5.091	6.931	4.332	7.139	6.556	3.897	1.329	1.600	1.206	1.698	62.939	
SR-16MS	3.947	290	1.625	2.564	2.381	660	2.142	1.976	2.412	1.976	2.412	6.031	2.927	4.956	2.399	3.019	1.449	814	90	357	442	44.063	
SR-17RO	9.405	2.721	2.973	1.342	4.176	3.711	2.809	2.517	2.263	2.150	2.053	1.741	1.007	1.037	1.393	723	649	217	1.003	1.193	802	45.885	
SR-18PB	655	1.202	1.145	1.155	1.926	1.950	1.682	1.514	565	435	1.748	1.375	700	557	559	430	477	620	513	474	378	21.160	
SR-19RN	1.314	1.246	1.558	2.410	2.755	2.429	1.885	2.312	589	1.026	2.481	1.901	1.016	1.226	903	1.031	764	226	403	562	736	28.803	
SR-20ES	427	50	406	175	765	872	185	238	381	272	403	508	376	181	293	285	105	182	78	110	73	6.166	
SR-21AP	115	103	665	1.092	2.434	1.021	619	530	548	463	1.221	1.860	2.068	1.602	1.357	501	708	306	439	921	1.236	19.439	
SR-22AL	582	640	900	1.568	1.113	737	889	359	292	246	828	1.300	306	2.071	1.999	1.977	422	182	279	149	166	17.985	
SR-23SE	928	399	606	454	914	857	1.173	463	688	63	521	1.400	456	158	639	1.404	368	300	214	400	576	12.981	
SR-24PI	1.052	1.200	1.573	1.939	2.454	1.925	3.888	2.257	1.673	1.399	2.266	4.982	6.654	2.114	2.270	1.413	1.206	675	1.028	488	591	42.056	
SR-25RR	1.613	508	3.005	2.509	2.512	1.498	81	1.896	1.145	1.356	2.835	1.432	1.657	924	1.020	943	619	1.186	1.055	880	1.004	43.882	
SR-26TO	1.763	1.532	2.071	754	5.829	2.598	2.370	3.322	2.209	1.573	1.786	3.112	2.505	2.242	2.596	2.018	1.367	1.186	1.055	880	1.004	43.882	
SR-27MB	306	-	-	-	11.375	14.580	9.587	5.421	5.181	2.373	3.868	9.085	8.195	6.866	3.571	3.361	2.941	3.116	1.186	1.055	880	1.004	43.882
SR-28DF	5	-	-	-	2.027	1.483	1.009	1.616	807	506	757	1.071	519	2.236	3.141	2.527	2.071	614	854	821	651	22.431	
SR-29MSF	64	-	-	-	-	-	-	537	748	669	2.125	2.058	2.457	2.200	1.378	704	559	528	301	369	472	15.786	
SR-30STM	874	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.825	
UA-ALT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.397	
TOTAL	58.317	42.312	63.044	81.944	101.094	85.226	60.921	63.477	43.486	36.301	81.264	127.606	136.359	67.535	76.157	55.498	39.479	22.021	23.075	30.239	32.019	1.326.463	

Fonte: DT/Qual-Monitoria - Siga Web 31/12/2014
 SR-27MB: Superintendência Regional do Sul do Pará - Sede em Miraflores/PA
 SR-28DF: Superintendência Regional do Distrito Federal e Entorno - Sede em Brasília/DF
 SR-29MSF: Superintendência Regional do Médio São Francisco - Sede Pernambuco/PE
 SR-30STM: Superintendência Regional do Sertão - PA

Con respecto a los números de arriba, es oportuno decir que algunos especialistas contestan estos resultados.

Así, según el profesor Bernardo Mançano Fernandes del “Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agraria (NERA)” de la UNES,²² hubo más regularización de tierras que expropiación para reforma agraria en este periodo.

De estas familias, muchas ya vivían en el campo. Lo que se llevó a cabo fue la regularización de la documentación para que las mismas pudieran establecerse y allí fijarse.

Veamos ahora los tres tipos de expropiación previstos en el ordenamiento jurídico brasileño, en especial la existente a los efectos de reforma agraria.

Hay que destacar, finalmente, que con la redemocratización en Brasil (a partir de 1984) se trajo de vuelta el tema de la reforma agraria, que hasta entonces no había salido del papel.

El 9 de julio de 1970 el Decreto 1.110 creó el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), resultado de la fusión de IBRA con INDA.

En la época de la creación del INCRA, más que reforma agraria lo que hizo el gobierno militar fue incentivar la colonización de la Amazonia.

Numerosos migrantes de varios estados del Brasil fueron llevados a ocupar los márgenes de la carretera “Transamazónica”, y empresas de diferentes modalidades recibieron incentivos fiscales para grandes proyectos agropecuarios; sin embargo, esa experiencia no tuvo éxito.

Es cierto que por fuerza de la redemocratización, a partir de 1984 en adelante (sobre todo con la Constitución de 1988), se vuelve al tema de la reforma agraria.

El Decreto 97.766, del 10 de octubre de 1985, instituyó el Plan Nacional de Reforma Agraria, con una meta un tanto utópica: destinar 43 millones de hectáreas al asentamiento de 1.4 millones de familias hasta 1989.

A estos efectos se creó el entonces Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (MIRAD); pero después de

²² Folha de São Paulo del 13 de julio de 2015.

cuatro años los números alcanzados eran modestos frente a la meta fijada: 82,689 familias asentadas en poco menos de 4.5 millones de hectáreas.

Actualmente, la responsabilidad del desarrollo de la reforma agraria está en manos del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de la “Política Fundiaria” (Política de la Propiedad de la Tierra). El 14 de enero de 2000 el Decreto 3.338 instituyó el Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), al cual el INCRA se encuentra vinculado hasta hoy.

Función social de la propiedad, reforma urbana y reforma agraria

La función social de la propiedad se ha convertido paulatinamente en el fundamento del régimen jurídico del instituto de la propiedad, a partir de las influencias derivadas de las Constituciones mexicana, alemana y española también en Brasil.

Inicialmente, es oportuno recordar que, de hecho, se operó un cierto cambio en el sustrato de la propiedad, la cual pasó de una concepción marcadamente civilista a una concepción constitucional y social.

La función social de la propiedad es hoy, en razón de las influencias históricas apuntadas, un término que se orienta en el fundamento y en la justificativa del derecho de propiedad contemporáneo.

Únicamente, la propiedad con función social pasa a ser la propiedad legítima y justa. Así, deben comprender y aplicar conflictos todos aquellos que son llamados a juzgar problemas vinculados al derecho de propiedad.

La Constitución brasileña garantiza el derecho de propiedad, pero sólo lo hace si la propiedad cumple con su función social (artículos 5o., fracciones XXII y XXIII, y 170, fracciones II y III, de la CF), principio que es autoaplicable.

La Constitución contempla tres tipos de expropiación de la propiedad. El primero es la “expropiación común”, es decir, la hecha por utilidad pública o por interés social de conformidad con los artículos 5o., fracción XXIV, y 182, § 3o., de la Constitución Federal. En este caso, la indemnización debe ser previa y en dinero.

El segundo es la “expropiación-sanción de la propiedad urbana”, que pune el no cumplimiento del artículo 182, § 4o., de la Constitución Federal, cuya indemnización consiste en el pago de títulos de la deuda pública con emisión previamente autorizada por el Senado Federal.

Finalmente, tenemos la “expropiación con fines de reforma agraria” prevista en el artículo 184 de la Constitución Federal. La indemnización, según dicho artículo, debe ser previa, justa y en títulos de la deuda agraria, con cláusula de preservación de su valor real, rescatables en el plazo de hasta veinte años.

La expropiación con fines de reforma agraria se “limita a la propiedad rural”. El artículo 184 de la Constitución Federal brasileña deja claro que es de la Unión la competencia para expropiar por interés social con el fin de reforma agraria.

Así, los estados miembros, el Distrito Federal y los municipios pueden expropiar por interés social, siempre y cuando no sea para reforma agraria.

La empresa agraria, la empresa rural y el agronegocio en Brasil

Según las leyes brasileñas, “empresa-rural” es el emprendimiento de una persona física o jurídica, pública o privada, que explore económica y racionalmente un inmueble rural dentro de condiciones de rendimiento económico de la región en que esté ubicado, y que explore un área mínima agrocultivable del inmueble de acuerdo a estándares fijados, pública y previamente, por el Poder Ejecutivo.

A estos efectos se equiparon las áreas cultivadas, los pastos, las selvas naturales y artificiales y las áreas ocupadas con mejoras (artículo 4o. del Estatuto de la Tierra, Ley 4.504/64).

Ya la empresa agraria regida por las leyes comerciales, o por el hoy llamado “derecho empresarial”, tiene como objeto una determinada actividad económica organizada profesionalmente y destinada a la producción y circulación de bienes o servicios de naturaleza rural.

No importa al concepto de empresa agraria las tasas de aprovechamiento o eficiencia de la explotación o del inmueble situado en el medio rural, y tampoco se tiene en cuenta el cumplimiento del principio de la función social de la propiedad en este caso.

Por fin, la legislación brasileña permite, incluso, que una persona individualmente sea clasificada como “empresario rural individual”. Será aquel, según el artículo 971 del Código Civil, cuya actividad constituya su principal profesión, debiendo estar inscrito en el Registro Público de las Empresas Mercantiles de su sede y también en la Junta Comercial.

Hay que resaltar que el agricultor o, en su caso, el empresario rural están sujetos a una serie de leyes ambientales para el ejercicio de su actividad: Ley 6.938/1981, LC 140/2011, Ley 7.735/89, Ley 9.985/2000 y Ley 12.651/2012.

El “agronegocio” es, según Renato Buranello,²³ una actividad que abarca los tres sectores clásicos (agricultura, pecuaria y otras actividades extractivas, industria, comercio y servicios), uniendo actividades agrícolas, industriales y de servicios.

El agronegocio consiste en un articulado de contratos, operaciones financieras y negocios ligados a la producción agrícola.

El agronegocio no se limita, así, específicamente a la plantación y cultivo de las *commodities* agrícolas (caña, soja, maíz, trigo, café, etcétera), aunque esta actividad se encuentre en el centro de la red de agronegocios, sino que también la integran la producción y comercialización de semillas, fertilizantes y demás insumos; distribución; almacenaje; logística; transporte; financiación; verificación de la calidad y otros servicios, así como el aprovechamiento de residuos de valor económico.

Es, en verdad, la interconexión racional de todas esas actividades económicas las que componen el agronegocio, y no cada una de ellas por separado.

NACIONALISMO ECONÓMICO Y CONTROL ESTATAL DE LOS RECURSOS NATURALES

La influencia de la Constitución mexicana de 1917 en Brasil

Sabemos que la Constitución mexicana de 1917, promulgada en Querétaro, se volvió el gran fruto del movimiento revolucionario; también tenemos presente que su artículo 27 declaraba que todas las tierras,

²³ *Manual do direito do agronegocio*, São Paulo, Saraiva, 2013, pp. 15 y ss.

aguas y otras fuentes de recursos naturales pasaban a ser propiedad (dominio directo) del Estado, y sólo podrían ser adquiridas y explotadas por los particulares mediante la concesión del Estado, abriéndose el camino hacia la reforma agraria a las industrias de base, hacia la “nacionalización” de los yacimientos petrolíferos y hacia el “monopolio estatal” de la producción del petróleo, en la difícil lucha de México contra la explotación ejercida por los *trusts* internacionales.

El nuevo posicionamiento de la Constitución mexicana de 1917 marca una nueva era: el fin del viejo liberalismo y, por consiguiente, el surgimiento de una nueva forma de limitación de la libertad del individuo a favor de la sociedad.

Asimismo, creemos que bajo la influencia de la legislación antitrust norteamericana, México afirma “que no habrá monopolios ni exclusivos de cualquier clase”, e incluso dispone que

...la Ley castigará severamente y las autoridades combatirán eficazmente toda la concentración o acumulación de los artículos de consumo necesarios y que tengan como objetivo la elevación de precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre competencia en la producción, industria o comercio o servicio público; todo acuerdo o combinación, bajo cualquier modalidad, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de otro servicio dirigido a impedir la libre competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas en perjuicio del público en general o de alguna clase social.²⁴

La palabra de orden de aquella época era la “nacionalización”.

En Brasil, si hiciéramos un paralelo histórico, situando el problema en la misma época, podríamos recordar que la Revolución de 1930 y la Constitución de 1934 emergieron de la crisis económica e institucional como catalizadoras de los anhelos nacionales e internacionales por nuevas formas de organización política, económica y social.

Estos anhelos se orientaban, como en México, hacia un nacionalismo político y cultural, hacia una mayor participación de los trabajado-

²⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1977, p. 21.

res en el poder y en las formas de bienestar, y hacia una garantía contra las crisis cíclicas de la economía de mercado.

A partir de la década de los treinta, el Estado asumió progresivamente mayores incumbencias en la administración de la sociedad. La creación de los ministerios de Trabajo, Educación y Salud, Comercio e Industria y del Consejo Federal de Comercio Exterior reflejaba las preocupaciones sociales y económicas de la época, y ampliaron la actuación directa e indirecta del Estado en el sector de servicios. Por otro lado, los códigos de Aguas y Energía Eléctrica y de Minas transformaron los conceptos de derecho privado en relaciones de derecho público, siempre que el interés nacional así lo exigiera.²⁵

Pasando el periodo del “Estado Nuevo” (dominado por Getúlio Vargas) y llegando al final de la Segunda Guerra Mundial, junto con la Constitución de 1946, en Brasil tuvo inicio un sistema de planificación central y regional.

Desde el periodo de 1964 hasta mediados de la década de los ochenta tuvimos un régimen militar y dos Constituciones: 1967 y 1969.

En esta fase se nota la ausencia —como en gran parte de Latinoamérica— de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y sobre la actuación económica del Ejecutivo, que legisló principalmente después de 1968.

De 1946 en adelante se fue operando un aumento paulatino de la actuación del Estado en la economía, pero no necesariamente como factor positivo. En especial, en el periodo militar existieron muchas empresas estatales que acabaron compitiendo con la iniciativa privada, distorsionando el propio ideario constitucional de la revolución.²⁶

Esta sistemática falta de respeto a la Constitución, principalmente durante el periodo militar, propició la creación de numerosas empresas paraestatales inútiles y deficitarias, que además de cargar el presupuesto público, provocaron el desestímulo de la iniciativa privada y llevaron al gradual aniquilamiento de las actividades particulares congéneres.

²⁵ Véanse las características de la Constitución de 1934 en la primera parte de este trabajo.

²⁶ En los años cincuenta en Brasil, siete de cada diez niños de entre siete y catorce años no iban a la escuela.

Dichas empresas oficiales (de capital público o mixto) únicamente hicieron que aumentara la negociación de empleos y las ventajas que tanto sangraban al erario y desmoralizaban las administraciones públicas a que pertenecían.²⁷

La Constitución de 1988 y el orden económico

El núcleo constitucional del orden económico o, así como sus normas y principios, se encuentran dentro de los artículos 170 al 181 de la Constitución Federal de Brasil.²⁸

²⁷ Hely Lopes Meirelles, “O Estado e suas empresas”, *Revista da OAB-DF*, 1984.

²⁸ “Título VII. Del orden económico y financiero

Capítulo I. De los principios generales de la actividad económica

Art. 170. El orden económico, fundado en la valoración del trabajo humano y en la libre iniciativa, tiene por fin asegurar a todos una existencia digna, de acuerdo con los dictados de la Justicia Social, observando los siguientes principios:

I. Soberanía nacional;

II. Propiedad privada;

III. Función social de la propiedad;

IV. Libre competencia;

V. Defensa del consumidor;

VI. Defensa del medio ambiente, incluso mediante tratamiento diferenciado según el impacto ambiental de los productos y servicios y de sus procesos de elaboración y prestación (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 42, del 19.12.2003);

VII. Disminución de las desigualdades regionales y sociales;

VIII. Búsqueda del pleno empleo;

IX. Tratamiento favorable a las empresas de pequeño porte constituidas bajo las leyes brasileñas y que tengan su sede y administración en el País (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 6, de 1995).

Párrafo único. Se asegura a todos el libre ejercicio de cualquier actividad económica, con independencia de autorización de los órganos públicos, salvo en los casos previstos en la ley.

Art. 171. (Derogado por la Enmienda Constitucional n° 6, de 1995).

Art. 172. La Ley disciplinará, basada en el interés nacional, las inversiones de capital extranjero, incentivará las reinversiones y regulará la repatriación de beneficios.

Art. 173. Exceptuados los casos previstos en esta Constitución, la explotación directa de actividades económicas por el Estado sólo será permitida cuando necesaria por imperativos de seguridad nacional o de interés colectivo relevante, conforme a lo definido en la Ley.

§ 1° La Ley establecerá el estatuto jurídico de la empresa pública, de la sociedad de economía mixta y de sus subsidiarias que exploten actividad económica de producción o comercialización de bienes o de prestación de servicios y dispondrá sobre (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 19, de 1998):

I. Su función social y formas de fiscalización por el Estado y por la sociedad (Adicionado por la Enmienda Constitucional n^o 19, de 1998);

II. La sujeción al régimen jurídico propio de las empresas privadas, incluso en lo relativo a los derechos y obligaciones civiles, comerciales, laborales y tributarios (Adicionado por la Enmienda Constitucional n^o 19, de 1998);

III. La licitación y contratación de obras, servicios, compras y enajenaciones, observados los principios de la administración pública (Adicionado por la Enmienda Constitucional n^o 19, de 1998);

IV. La constitución y el funcionamiento de los consejos de administración y fiscal, con la participación de accionistas minoritarios (Adicionado por la Enmienda Constitucional n^o 19, de 1998);

V. Los mandatos, la evaluación de desempeño y la responsabilidad de los administradores (Adicionado por la Enmienda Constitucional n^o 19, de 1998).

§ 2^o Las empresas públicas y las sociedades de economía mixta no podrán gozar de privilegios fiscales que no sean extensivos a las del sector privado.

§ 3^o La Ley regulará las relaciones de la empresa pública con el Estado y la sociedad.

§ 4^o La Ley reprimirá el abuso del poder económico que tienda a la dominación de los mercados, la eliminación de la libre competencia y el aumento arbitrario de los beneficios.

§ 5^o La ley, sin perjuicio de la responsabilidad individual de los directivos de la persona jurídica, establecerá la responsabilidad de ésta, sujetándola a las sanciones compatibles con su naturaleza, en los actos practicados contra el orden económico y financiero y contra la economía popular.

Art. 174. Como agente normativo y regulador de la actividad económica, el Estado ejercerá, en la forma de la ley, las funciones de fiscalización, incentivo y planificación, siendo ésta determinante para el sector público e indicativo para el sector privado.

§ 1^o La Ley establecerá las directrices y bases de la planificación del desarrollo nacional equilibrado, el cual incorporará y compatibilizará los planes nacionales y regionales de desarrollo.

§ 2^o La Ley apoyará y estimulará el cooperativismo y otras formas asociativas.

§ 3^o El Estado favorecerá la organización de la búsqueda de minerales preciosos en cooperativas, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente y la promoción económico-social de los buscadores.

§ 4^o Las cooperativas a las que se refiere el párrafo anterior tendrán prioridad en la autorización o concesión para la búsqueda y extracción de los recursos y yacimientos de minerales extraíbles, en las áreas donde estén actuando, y en aquellas fijadas de acuerdo con el art. 21, XXV, en la forma de la ley.

Art. 175. Corresponde al Poder Público, en la forma de la ley, directamente o bajo el régimen de concesión o permiso, siempre por medio de licitación, la prestación de servicios públicos.

Párrafo único. La Ley dispondrá sobre:

I. El régimen de las empresas concesionarias y permisionarias de servicios públicos, el carácter especial de su contrato y de su prórroga, así como las condiciones de caducidad, fiscalización y rescisión de la concesión o permiso;

II. Los derechos de los usuarios;

III. Política tarifaria;

IV. La obligación de mantener servicios adecuados.

Art. 176. Los yacimientos, en extracción o no, y demás recursos minerales y los potenciales de energía hidráulica constituyen propiedad distinta de la del suelo, a efectos de explotación o aprovechamiento y pertenecen a la Unión, garantizándose al concesionario la propiedad del producto de la extracción.

§ 1º La búsqueda de recursos minerales y el aprovechamiento de los potenciales a que se refiere el *caput* de este artículo podrán ser realizados únicamente mediante autorización o concesión de la Unión, en el interés nacional, en la forma de la ley, que establecerá las condiciones específicas cuando estas actividades se desarrollen en fajas de frontera o tierras indígenas (Redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 6, de 1995).

§ 2º Queda asegurada la participación del propietario del suelo en los resultados de la extracción, en la forma y valor que disponga la ley.

§ 3º La autorización para búsquedas será siempre por plazo determinado y las autorizaciones y concesiones previstas en este artículo no podrán cederse o transferirse, total o parcialmente, sin previa anuencia del poder concedente.

§ 4º No dependerá de autorización o concesión el aprovechamiento del potencial de energía renovable de capacidad reducida.

Art. 177. Constituyen monopolio de la Unión:

I. La búsqueda y extracción de yacimientos de petróleo y gas natural y otros hidrocarburos fluidos;

II. El refinamiento de petróleo nacional o extranjero;

III. La importación y exportación de los productos y derivados básicos resultantes de las actividades previstas en los incisos anteriores;

IV. El transporte marítimo del petróleo bruto de origen nacional o de los derivados básicos del petróleo producidos en el País, así como el transporte, a través de conductos, de petróleo bruto, sus derivados y gas natural de cualquier origen;

V. La investigación, la extracción, el enriquecimiento, el reprocesamiento, la industrialización y el comercio de metales y minerales nucleares y sus derivados, con excepción de los radioisótopos cuya producción, comercialización y utilización se podrán autorizar bajo el régimen de permiso, conforme a las alineas b y c del inciso XXIII del *caput* del art. 21 de esta Constitución Federal (Redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 49, de 2006).

§ 1º La Unión podrá contratar con empresas estatales o privadas la realización de las actividades previstas en los incisos I a IV de este artículo observadas las condiciones establecidas en la ley (Redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 9, de 1995).

§ 2º La Ley a que se refiere el § 1º dispondrá sobre (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 9, de 1995):

I. La garantía de suministro de los derivados de petróleo en todo el territorio nacional (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 9, de 1995);

II. Las condiciones de contratación (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 9, de 1995);

III. La estructura y atribuciones del órgano regulador del monopolio de la Unión (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 9, de 1995);

§ 3º La Ley dispondrá sobre el transporte y la utilización de materiales radioactivos en el territorio nacional (Reenumerado del § 2º al § 3º por la Enmienda Constitucional nº 9, de 1995);

En su redacción original (nótese que el texto original sufrió varias enmiendas a lo largo de los años), el capítulo del orden económico buscaba conciliar mensajes ideológicos diferentes: de índole liberal y de carácter socializante.

Se puede afirmar que en este campo —del orden económico—, el constituyente de 1988 ha contemplado dos elementos socioideológicos básicos, siguiendo la línea inaugurada por la Constitución de 1934; en

§ 4º La Ley que instituya sobre contribución de intervención en el dominio económico relativa a las actividades de importación o comercialización de petróleo y sus derivados, gas natural y su derivados y alcohol combustible deberá atender a los siguientes requisitos (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 33, de 2001):

I. La alícuota de la contribución podrá ser (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 33, de 2001):

a) Diferenciada por producto o uso (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 33, de 2001);

b) Reducida y reestablecida por acto del Poder Ejecutivo, no aplicándose lo que dispone el art. 150, III, b (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 33, de 2001);

II. Los recursos recaudados se destinarán (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 33, de 2001):

a) Al pago de subsidios a precios o transporte de alcohol combustible, gas natural y sus derivados y derivados de petróleo (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 33, de 2001);

b) A la financiación de proyectos ambientales relacionados con la industria del petróleo y del gas (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 33, de 2001);

c) A la financiación de programas de infraestructura de transportes (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 33, de 2001).

Art. 178. La Ley dispondrá sobre la ordenación de los transportes aéreo, marítimo y terrestre, y deberá, en lo relativo al transporte internacional, observar los acuerdos firmados por la Unión, respetándose el principio de la reciprocidad (Redacción dada por la Enmienda Constitucional nº 7, de 1995).

Párrafo único. En la ordenación del transporte marítimo, la Ley establecerá las condiciones en que las embarcaciones extranjeras podrán realizar el transporte de mercancías en el cabotaje y la navegación interior (Adicionado por la Enmienda Constitucional nº 7, de 1995).

Art. 179. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios darán a las microempresas y a las empresas de pequeño porte, así definidas en la ley, tratamiento jurídico diferenciado, tendiendo a incentivarlas mediante la simplificación de sus obligaciones administrativas, tributarias, de Seguridad Social y crediticias, o la eliminación o reducción de éstas por medio de ley.

Art. 180. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios promoverán y fomentarán el turismo como factor de desarrollo social y económico.

Art. 181. Dependerá de autorización del Poder competente la atención de solicitud de documento o información de índole comercial, hecha por autoridad administrativa o judicial extranjera a una persona física o jurídica residente o domiciliada en el País”.

este sentido, buscó atenuar las injusticias surgidas a partir de la opresión social y económica del régimen liberal clásico, lo que se aproxima bastante a un proyecto del Estado social, evidenciando algo que, aun no presentándose de modo explícito, puede ser entendido como un postulado genérico del Estado social, destinado principalmente al legislador en el cumplimiento de su tarea de instrumentos jurídicos de defensa y emancipación, y de proporcionar infraconstitucionalmente condiciones para el desarrollo de un orden socioeconómico más justo.

Por tanto, es correcto decir que Brasil está dotado de un modelo económico de carácter básicamente capitalista (economía de mercado) con preocupación social. Por ello se autoriza al Estado a actuar frente a la actividad económica como agente “fiscalizador”, de “incentivo”, “planificador” y “regulador” de dicha actividad económica.

La actuación del Estado como agente normativo conlleva la misión o, si quisiéramos, el deber de “fiscalizar”, de promover la “vigilancia” del juego de la libre iniciativa y de la valoración del trabajo humano.

Además de admitir la planificación como modo de concretización de los papeles estatales de agente normativo y regulador de la actividad económica, el *caput* del artículo 174 señala que el resultado de la acción planificadora será determinante únicamente en el sector económico público, siendo meramente indicativo en el sector privado.

Otra consecuencia importante consiste en la aclaración de que el ejercicio estatal de la función planificadora no se podrá llevar a cabo con la pretensión de un control absoluto del proceso productivo desempeñado por el sector privado.

Por el contrario, el sentido de “plan indicativo” en el artículo 174 refiere a que el Estado apunta una dirección a seguir a los agentes económicos privados, sin tener respecto a éstos la pretensión de conquistar ningún compromiso u obligación; el plan “incentivo”, a su vez, sería aquel en que el gobierno no sólo indicaría una dirección a seguir, sino que también ofrecería atractivos para lograr efectivamente la colaboración de la iniciativa privada.

En el régimen constitucional brasileño, el sector privado no se somete, por lo general, como lo hace el sector público de la economía, a la planificación.

Cabe perfectamente afirmar que la Constitución de 1988 distingue claramente la intervención (actuación estatal en el campo de la “actividad económica en sentido estricto”) y la actuación estatal (acción del Estado en el campo de la “actividad económica en sentido amplio”).

Con razón, Eros Roberto Grau,²⁹ en su obra clásica, señala lo siguiente:

Es que, por un lado, la Constitución de 1988 aparta, confiriendo a ambos un tratamiento peculiar, *actividad económica y servicio público*.

La prestación de servicio público está volcada en la satisfacción de necesidades, lo que involucra la utilización de bienes y servicios, recursos escasos. Por ello podemos afirmar que el *servicio público* es un tipo de actividad económica.

Servicio público —se dirá— es el tipo de actividad económica cuyo desarrollo compete *preferentemente* al sector público. No *exclusivamente*, nótese, visto que el sector privado presta servicio público en régimen de concesión o licencia.

A partir de ahí podemos también afirmar que el servicio público está respecto al sector público así como la actividad económica está respecto sector privado.³⁰

Este autor, en la misma obra, caracteriza el “monopolio”³¹ como una actividad económica en sentido estricto:

La exclusividad de la prestación de los servicios públicos no es expresión sino de una situación de privilegio. Véase que incluso cuando éstos sean prestados bajo concesión o licencia por más de un concesionario o permisionario lo que conduciría a suponer que se establece un régimen de competencia, aún en ese caso el prestador del servicio lo emprende en clima diferente del que caracteriza la competencia, tal como se practica en el campo de la actividad económica en sentido estricto.

También nos parece importante resaltar que existen, lamentablemente, límites históricos y estructurales, los cuales debemos superar

²⁹ *A ordem econômica na Constituição de 1988*, 5a. ed., São Paulo, Malheiros, 2000.

³⁰ *Ibidem*, pp. 134 y ss.

³¹ Véase el artículo 177 de la Constitución Federal arriba citado.

para lograr el desarrollo económico deseado en toda nuestra región. En este sentido, precisamos crear centros de dilución de poder económico y político, e introducir mecanismos más efectivos de cooperación en las relaciones sociales, en donde la iniciativa privada tenga más responsabilidad social y sentido cívico para colaborar con el país y sus instituciones, dentro de los diversos sectores que lo conforman, como la educación, la salud, la cultura, etcétera.

Por tanto, debemos incrementar la igualdad de oportunidades, fomentar una mayor inclusión en el mercado, y generar mejores oportunidades económicas y sociales, para poder así alcanzar un desarrollo sostenido de largo plazo, combatiendo las asimetrías de toda índole e integrando nuestro continente al máximo.

El nacionalismo económico en Brasil

Para entender lo que ha sido el nacionalismo económico en Brasil es necesario retroceder en el tiempo y volver al concepto de “Estado Nuevo”.

Veamos la forma en que el historiador Boris Fausto³² relata el periodo en examen:

El día 10 de noviembre de 1937, tropas de la policía militar cercaban el Congreso Nacional e impidieron la entrada de los congresistas. El Ministro de Guerra —general Dutra— se había opuesto a que la operación se realizara por fuerzas del Ejército...

Por la noche, Getúlio Vargas anunció una nueva política y la entrada en vigor de una Carta Constitucional elaborada por Francisco Campos. Era el comienzo de la dictadura del Estado Nuevo de Getúlio Vargas.

El régimen fue implantado al estilo autoritario, sin grandes movilizaciones. El movimiento popular y los comunistas habían sido abatidos y no podrían reaccionar; la clase dominante aceptaba el golpe como algo inevitable y hasta benéfico. El Congreso Nacional disuelto se sometió, a tal punto que ochenta de sus miembros fueron a demostrarle solidaridad el 13 de noviembre, cuando varios de sus colegas estaban presos.

Restaban los integralistas, que habían apoyado el golpe y esperaban ver a Plinio Salgado en el Ministerio de Educación, un escalón importante en la escalada hacia el poder. Vargas cortó sus esperanzas. En mayo de 1938,

³² *Historia concisa do Brasil*, EDUSP, SP, 2011, pp. 201 y ss.

un grupo de integralistas asaltó el palacio residencial del presidente, en su tentativa de deponerlo.

Los asaltantes terminaron siendo cercados y en el choque con la guardia varios de ellos murieron, aparentemente fusilados en los jardines del palacio.

Bajo el aspecto socio-económico el Estado Nuevo representó una alianza de la burocracia civil y militar y de la burguesía industrial, cuyo objetivo común inmediato *era el de promover la industrialización del país sin grandes impactos sociales*.

La burocracia civil defendía el programa de industrialización, por considerar que éste era el camino hacia la verdadera independencia del país; los militares, porque creían que la instalación de una industria de base fortalecería la economía - un componente importante de seguridad nacional, los industriales porque terminaron por convencerse de que el incentivo a la industrialización dependía de una activa intervención del Estado. La aproximación entre la burguesía industrial y el gobierno Vargas sucedió principalmente a partir de 1933, tras la derrota de la revolución paulista.

La alianza de los sectores apuntados no significa identidad de opiniones. Al contrario de los técnicos gubernamentales, los industriales eran menos radicales en el apoyo al intervencionismo del Estado y en el énfasis contra el capital extranjero.

Reivindicaban, principalmente, medidas en el sector de cambio y de las tarifas sobre las importaciones que resultarían en protección a la industria instalada en el país.

El creciente interés del gobierno Vargas en promover la industrialización del país a partir de 1937 tuvo reflejos en el campo educacional. Se preocupaba por organizar no sólo la enseñanza secundaria, sino, sobre todo, la industrial, con el objetivo de preparar mano-de-obra fabril calificada.

Las Fuerzas Armadas, por medio del Consejo de Seguridad Nacional, se ocuparon de varias e importantes misiones en el área económica.

Se instaló la industria del acero, en el sector de petróleo, se creó el Consejo Nacional de Petróleo (1938); se hicieron planes militares para la industria de armas, que serían comprados por la empresa alemana Krupp, barcos de guerra de Gran Bretaña y de Italia, armas de infantería de Checoslovaquia y aviones de Estados Unidos...

La política económico-financiera del Estado Nuevo representó un cambio de orientación respecto a los años 1930-1937. En este primer período no hubo una línea clara de incentivo al sector industrial.

A partir de noviembre de 1937, el Estado embarcó más decidido en una política de sustituir las importaciones por la producción interna y de esta-

blecer una industria de base. Hasta 1942, esta política de sustitución no fue muy bien planificada...

El fomento a la industrialización muchas veces era asociado al nacionalismo, aunque Getúlio evitó movilizar la Nación en una cruzada nacionalista.

Sin embargo, la Carta de 1937, autoritaria y centralizadora, reservaba a los brasileños la explotación de minas y saltos de agua. Determinaba que la Ley regularía su progresiva nacionalización, así como la de las industrias consideradas esenciales para la defensa económica o militar. Disponía también que en el país sólo pudieran funcionar bancos y compañías de seguros cuyos accionistas fueran brasileños. Se otorgaba a las empresas extranjeras un plazo que sería fijado por la ley para su transformación en nacionales.

Por otro lado, Vargas se negó a aceptar un proyecto de decreto estableciendo que, hasta agosto de 1946, los bancos y empresas de seguros deberían estar en manos de nacionales. La propia solución estatal para el caso del acero no resultaría de choques, sino de un acuerdo con el gobierno americano.³³

También Boris Fausto demuestra en su obra que la Planta de Volta Redonda de Río de Janeiro se convirtió al final en una opción estatal por la falta de convenio económico con los norteamericanos y no por cualquier especie de nacionalismo.

Ya en lo que se refiere a la industria del petróleo, la historia ha sido un poco diferente. Debido a las políticas adoptadas por el Consejo Nacional de Petróleo (CNP), fue posible bloquear las iniciativas en aquella época, de las grandes empresas extranjeras, sobre todo a causa de su presidente, el general Horta Barbosa.³⁴

La tesis según la cual Getúlio Vargas en sus dos periodos, especialmente en el segundo, fue un nacionalista es polémica y divide opiniones.

Los autores que estudiaron el segundo gobierno de Vargas se dividen en dos grupos. El primero enfatiza que el gobierno albergaba un proyecto —“el nacional desarrollo”—, y el segundo, no obstante a partir de enfoques diferentes, lo niega.

³³ *Ibidem*, p. 203.

³⁴ Por la fuerza de las circunstancias históricas, Getúlio Vargas, después del “exilio político” del primer mandato, vuelve al poder por el voto popular, tomando posesión del cargo el 31 de enero de 1951. Tras una serie de problemas políticos, Vargas se suicida el 24 de agosto de 1954.

Los exámenes del primer grupo, que anteceden a los del segundo, sostienen que el proyecto de Vargas consistía en implantar un “desarrollo nacional autónomo” para el país, expreso en la industrialización y bajo el liderazgo de la burguesía industrial, en alianza con los trabajadores y sectores de la clase media urbana (como la burocracia estatal).

Defienden esta tesis algunos intelectuales ligados a la CEPAL, como Celso Furtado, y al ISEB, como Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel y Cândido Mendes. Subyacente a esta tesis se encuentra la polaridad entre capitalismo nacional y capitalismo asociado, este último defendido por los opositores de Vargas, como el capital extranjero y la UDN, aliados a los sectores agrarios, principalmente los exportadores, que se oponían a la industrialización.

Pedro Cesar Dutra Fonseca³⁵ señala sobre el nacionalismo económico en Brasil lo siguiente:

Si el proyecto “nacional-desarrollista” existió, cabe indagar ¿por qué llamarlo nacional si Vargas proponía romper con el capital extranjero, en el sentido de que su proyecto buscaba un desarrollo nacional “autónomo”, como sectores de la época defendían? ¿En qué sentido el proyecto era de hecho nacional, y en qué medida se puede hablar de nacionalismo?

Como se sabe, no sólo en la literatura hay discrepancias sobre estas cuestiones; en la época, los propios contemporáneos tenían percepciones opuestas al respecto. Los sectores exaltados de la UDN (Unión Democrática Nacional) siempre denunciaron a Vargas como xenófobo, mientras que el PCB (Partido Comunista Brasileño) lo consideraba aliado del imperialismo. Para este último, el discurso con rasgos nacionalistas no pasaba de mera farsa, de un engaño a los trabajadores.

Así como la ortodoxia, el nacionalismo no puede verse como un ideal, por el cual correspondería al analista probar hasta qué punto el Gobierno de él se aproxima o se aleja. Es preciso, una vez más, tratar de entenderlo históricamente.

Las tesis polares poco ayudan: ni Vargas deflagró una guerra anti-imperialista, ni sus disputas con la UDN y con los liberales eran inmotivadas. Su nacionalismo debe entenderse siempre en confrontación con sus principales

³⁵ *Nacionalismo e economia: o segundo governo Vargas*, Rio Grande do Sul, UFRGS, pp. 17 y ss.

fuerzas de oposición (la UDN, la burguesía compradora), o sea, teniendo en cuenta la correlación de fuerzas políticas que lo explican, particularizan y le dan su razón de ser. Esta postura metodológica parece más apropiada, al tener presente que ni la tesis del “alineamiento automático” ni la del “entreguismo” parecen resistir a un examen más cuidadoso.

Como en la mayoría de los países en que adquirió dimensión, también en Brasil el nacionalismo fue una importante ideología de cohesión nacional. Aunque nunca excluyó el desarrollo asociado al capital extranjero.

EL CONSTITUCIONALISMO RECIENTE LATINOAMERICANO Y LA TENTATIVA DE ENFRENTAR ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS FUNDAMENTALES DE NUESTRA REGIÓN

Creo sinceramente que nuestro constitucionalismo reciente, con las distintas reformas y cambios constitucionales y con los movimientos sociales y populares, procura enfrentar algunos de los problemas fundamentales de nuestras sociedades, como la precariedad del Estado de derecho; la profunda diversidad y heterogeneidad social y étnica; la debilidad del Poder Judicial; la persistencia de formas de discriminación y desigualdad social, étnica y de género muy agudizadas; la violación de los derechos humanos, entre otros aspectos.

Sin embargo, esos esfuerzos no han sido siempre consistentes, y el llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” presenta tensiones importantes. Comparto la visión de Rodrigo Uprimny,³⁶ para quien por la adopción simultánea de figuras y prácticas constitucionales que en abstracto y de manera separada parecen ser atractivas, pero que combinadas pueden reforzar tendencias autoritarias en la región.

Por ejemplo, el establecimiento de formas de democracia directa, como referendos o plebiscitos (para superar los déficits de la democracia puramente representativa), es importante; no obstante, si dichas modificaciones se acompañan de un reforzamiento del poder presidencial (con el argumento de que es necesario fortalecer una voluntad unificada de cambio capaz para superar desigualdades y exclusiones),

³⁶ “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos”, p. 17 (texto suministrado por su autor).

la combinación puede ser explosiva y negativa, pues estimula formas de cesarismo democrático. Por ello, considero que una tarea pendiente del constitucionalismo latinoamericano es superar su tendencia al caudillismo y al hiperpresidencialismo, si es que se quiere transitar por mecanismos genuinos de democracia participativa.

En Brasil, con las manifestaciones populares fuertes y espontáneas vivimos un momento muy peculiar, donde el pueblo envía un mensaje claro a toda la clase y los partidos políticos: desea reformas profundas en el sistema político y electoral, así como en los servicios públicos.

El pueblo no siente confianza en el sistema político y representativo ni tampoco en los políticos, lo que es muy peligroso por cierto, pero el mensaje es claro: sin cambios profundos, los descontentamientos y las desilusiones populares no cesarán.

En este contexto, soy ampliamente favorable a que repensemos nuevas formas de participación política en nuestra región, más allá de los tradicionales mecanismos de la iniciativa popular democrática: plebiscito y referendo. Naturalmente, considero dichos instrumentos como importantes si son utilizados con prudencia y con plena transparencia, y contienen una amplia información para el pueblo, bajo la pena de que se conviertan, como advierte Uprimny, en “cesarismos democráticos”.

Creo que nuestras Constituciones latinoamericanas deberían impulsar más y mejor la participación popular; fomentar con participación de la justicia electoral para no caer nuevamente en populismos del gobernante de plantón o manipulaciones de los partidos políticos y de sus caciques.

Pienso que tiene razón Roberto Gargarella,³⁷ cuando afirma:

No deberíamos entonces, y en consecuencia, modificar o reajustar nuestras instituciones, para tornarlas, por caso, más permeables al debate público; para estrechar los lazos entre representantes y representados; para reducir el impacto del control judicial sobre las políticas mayoritarias; para repensar el rol del Senado; para revisar la función del veto Ejecutivo; para reajustar los equilibrios entre las distintas ramas del poder?

³⁷ “El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”, p. 5, disponible en: www.palermo.edu/.

Lo cierto es que, salvo excepciones, las nuevas Constituciones latinoamericanas no parecieron registrar la necesidad de modificar sus instituciones a la luz de los cambios habidos en la filosofía pública. Ello puede deberse a una multiplicidad de razones, incluyendo la inexistencia de tales cambios (una afirmación empírica que parece refutable); o la conformidad con, o la indiferencia frente, al núcleo de las viejas instituciones, y los problemas que pudieran plantear.

No deseo entrar (por falta de tiempo para desarrollar el tema) en el llamado “nuevo constitucionalismo” o “constitucionalismo pluralista”, incluso porque no estoy seguro que estemos delante de algo verdaderamente “nuevo”. Tan sólo hago constar que algunos colegas, como Rubens Dalmau y Raquel Yrigoyen,³⁸ entre otros, apuntan este constitucionalismo pluralista, que empezó a ser desarrollado en tres ciclos, a saber: *a*) constitucionalismo multicultural, con la introducción de diversidad cultural y el reconocimiento de derechos indígenas específicos; *b*) constitucionalismo pluricultural, con la adopción de “nación multiétnica” y el desarrollo del pluralismo jurídico interno, siendo incorporados varios derechos indígenas al catálogo de derechos fundamentales, y *c*) constitucionalismo plurinacional, en el contexto de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas —en este ciclo hay demanda por la creación de un Estado plurinacional y un pluralismo jurídico igualitario—.



³⁸ Rubén Martínez Dalmau, “El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de Constitución del Ecuador”, *Alter Justicia*, Guayaquil, núm. 1, octubre de 2008, y Raquel Yrigoyen Fajardo, “Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos”, *El Otro Derecho*, Bogotá, núm. 30, junio de 2004.