

REFORMA AGRARIA Y LA RETÓRICA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DEL DERECHO: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

Hélcio RIBEIRO¹

SUMARIO: I. *Nota introductoria.* II. *Las “capitanías hereditarias” y la Ley de Tierras de 1850.* III. *La ley 4.504 de 1965: “Estatuto da Terra”.* IV. *La reforma agraria en la Constitución de 1988 y el neoliberalismo.* V. *Consideraciones finales.* VI. *Referencias BIBLIOGRÁFICAS.*

RESUMEN: Brasil es uno de los países con más extensiones de tierra en el mundo. La concentración de la tierra es un obstáculo al desarrollo económico y social, fuente de conflictos violentos en el campo. El artículo pone en perspectiva la evolución de la legislación de la propiedad de la tierra desde la llegada de los portugueses en América y la creación de un sistema de propiedad que tuvo como consecuencia el latifundio. Las diversas reformas constitucionales y legales no tuvieron resultados, haciendo del instituto de la Reforma Agraria en la Constitución de 1988 un ejercicio de retórica y limitando la efectividad del Estado democrático del derecho.

ABSTRACT: *Brazil is one of the largest country in the world and it has the unequal land distribution dominated by latifundia. This article analyses the evolution of land law legislation and the social conflicts that haven taken place throughout brazilian history. The several constitutional and legal reforms in this subject have not so far any results and the institution of land reform in brazilian Constitution of 1988 has become a piece of rhetoric, reducing the effectiveness of the rule of law in Brazil.*

I. NOTA INTRODUCTORIA

La concentración de la tierra en Brasil sigue siendo una de las más grandes en el mundo. Las consecuencias negativas de esta situación son conocidas: la desigualdad social, el proceso migratorio del campo para la ciudad durante todo el siglo XX, violencia en el campo, destrucción de la agricultura familiar por las grandes empresas multinacionales, destrucción del medio ambiente e bloqueo del desarrollo por los grupos latifundistas sobrerrepresentados en el Congreso Nacional. A pesar del

¹ Doctor en derecho por la Universidad de São Paulo, Pós-doctorado por la Universidad de Paris X, Nanterre-Ouest, Professor del Programa de Pós-graduação en Derecho Político y Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, Brasil.

movimiento de los campesinos en Brasil sean antiguos, los cambios legales y constitucionales no fueron suficientes para la realización de la reforma agraria en el país. De este modo, todos los principios fundamentales del derecho agrario nacional quedaron como una fórmula retórica que adorna nuestro orden jurídico y comprometen la eficacia de todas las leyes y Constituciones que establecieron la reforma agraria como un objetivo de nuestro orden jurídico. Este artículo hace un análisis de la evolución histórica de los principales intentos legales y políticos de realizar la reforma agraria, y tienen como objetivo explicar por qué ésta nunca se realizó, transformándose en un mecanismo de violencia simbólica.²

II. LAS CAPITANÍAS HEREDITARIAS Y LA LEY DE TIERRAS DE 1850

Los descaminos de la reforma agraria en Brasil son uno de los más significativos ejemplos de las contradicciones políticas, jurídicas y sociales de la historia de este país. Desde la llegada de los portugueses a territorios americanos, cuando se hizo una de las mayores desapropiaciones de tierras en la historia de la humanidad, hasta hoy, tiempos de globalización y especulación internacional de tierras, la estructura agraria en Brasil, con altísimo grado de concentración, permanece igual.

Aunque la Constitución de 1988 establezca la reforma agraria como uno de los objetivos centrales del Estado nacional, la globalización y el Consenso de Washington en las dos últimas décadas del siglo XX cambiaran radicalmente las relaciones políticas, haciendo que los gobiernos elegidos democráticamente desde 1989 abandonen los objetivos constitucionales y repriman los movimientos sociales que luchan por el derecho a la tierra. Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, esta postura pasó a ser combinada con una estrategia de reforma agraria vía mercado que, en términos resumidos, significa estimular a los campesinos a comprar tierras con créditos del gobierno y del Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo —BIRD—. La globalización y la reestructuración productiva del capitalismo, impusiera una retracción del rol del Estado,³ políticas de privatización de empresas, cortes en gastos sociales y restricciones drásticas a todas las manifestaciones ideológicas discordantes. La hegemonía del pensamiento único del neoliberalismo implicó una disminución del espacio público y un enorme desestímulo a la participación política de la sociedad civil y del ciudadano en general. La retracción del

² José Eduardo Faria., *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*, São Paulo, Edusp, 1988.

³ Faria, José Eduardo, *O Estado e o direito depois da crise*, São Paulo, Saraiva, 2011.

espacio público es un fenómeno antiguo y fue muy bien analizado por Jürgen Habermas en *Mudança estrutural da esfera pública*, en la cual el sociólogo alemán muestra el declive de la esfera pública burguesa.⁴ En su diagnóstico de la modernidad, la sociedad vive una crisis de integración social en función de la expansión de los sistemas políticos (burocratización) y económicos (mercantilización), un proceso de colonización del mundo de la vida por los sistemas basados en el poder y en el dinero, que comprometen la capacidad de la sociedad civil y de los movimientos sociales en la recuperación del espacio público.

En sociedades periféricas y en desarrollo, el espacio público siempre fue restringido en función del fracaso de la revolución burguesa en el contexto de sociedades dependientes.⁵ Eso hace al derecho y el Estado democrático asumir una dimensión simbólica. La violencia simbólica⁶ significa el uso de sanciones represivas combinadas con la dimensión retórica del derecho como forma de control social y apaciguamiento parcial y temporario de los conflictos sociales. Este proceso se torna más visible en los países que pasaron por intensas transformaciones sociales y económicas impulsadas por el Estado en el siglo XX. Pero los procesos de industrialización y urbanización asumirán la forma de modernización conservadora una vez que no fueran acompañados de reformas sociales, como la distribución de la renta y de la tierra.

La concentración de tierras en Brasil es una de las más grandes del mundo, y su inicio es determinado por la llegada de los portugueses al continente americano y la formación de la América portuguesa. Los portugueses tomaron todo el territorio perteneciente a los pueblos indígenas, bastando para eso el uso de las armas, la participación del rey Don Manuel y el apoyo de teólogos y juristas. Con la llegada de la expedición de Martín Afonso de Sousa en 1530, Dom Juan III dividió el territorio de manera bastante arbitraria, como se puede ver en el mapa abajo. Este sistema fue conocido como *capitanías hereditarias*. Los *donatarios* recibían de la Corona portuguesa la posesión pero no la propiedad de la tierra, y tenían la responsabilidad de administrar y distribuir *sesmarias*, extensiones de tierra que el poseedor debería

⁴ Habermas, Jürgen, *Mudança estrutural da esfera pública*, trad. para el portugués de Flávio R. Kothe, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

⁵ Fernandes, Florestan, *A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*, 5a. ed., São Paulo, Globo, 2006.

⁶ Faria, José Eduardo, *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*, São Paulo, Edusp, 1988.

cultivar en cinco años y pagar el tributo a la Corona, algo que raramente pasó, y dio inicio a un inmenso sistema de latifundio.⁷ Se trató de una tentativa inicial y transitoria de colonización, que poco a poco fue eliminada con la transferencia de las capitanías del dominio privado para la Corona, proceso que se consolida a fines del siglo XVIII, durante la administración del marqués de Pombal,⁸ hasta la extinción formal del sistema de distribución de *sesmarias* en 1822.⁹

El sistema de capitanías fue albo de disputas entre historiadores respecto de su naturaleza feudal; pero hoy en día se considera que la colonización mezclaba instituciones jurídicas feudales con una base económica productora de azúcar para exportación con características “industriales”. La existencia de amplias regiones de tierras sin la presencia de la Corona permitió la confusión entre el poder político y económico, el ejercicio de la justicia privada una vez que los donatarios tenían jurisdicción sobre sus tierras.¹⁰ De esta forma, tuvo inicio el proceso de concentración de la tierra, involucrado por relaciones sociales extremadamente violentas.



⁷ Fausto, Boris, *História do Brasil*, São Paulo, Ed. Usp, 1999, pp. 43-45.

⁸ Boris Fausto, *ibidem*, pp. 45 y 46.

⁹ Lopes, José Reinaldo de Lima, *O direito na história: lições introdutórias*, 2a. ed., São Paulo, Max Limonad, 2002, p. 353.

¹⁰ Lopes, José Reinaldo de Lima, *op. cit.*, p. 353.

FUENTE: Teixeira, Luís, *Litoral brasileiro com as capitanias hereditárias*, Portugal, 1574.¹¹

Brasil es el quinto país del mundo en área discontinua de tierra. Brasil tiene 8.515,767 km², de los cuales 8.460,415 km² son extensión de tierra, y 55,352 km², de agua. Desde la llegada de los portugueses a tierras americanas, la preocupación del colonizador era la ocupación del territorio. La concentración de tierra fue una marca de todo el proceso colonizador desde su inicio. La legalización de la inmensa expropiación sin indemnización de las tierras indígenas hecha por los portugueses marcó toda la historia de desigualdades y violencias en Brasil.

La primera alteración significativa de la estructura de la tierra se dio después de la independencia de Brasil en relación a Portugal en 1822. Con la prohibición de las *sesmarias* tuvo inicio el sistema de pose, a través del cual la pura ocupación de la tierra podría generar un título para el poseedor, invirtiendo la lógica del sistema de *sesmarias*, en el cual el título anticipaba la posesión treinta años después de la independencia, el gobierno del Imperio promulgó la Ley de Tierras, Ley 601, del 18 de setiembre de 1850. La iniciativa partía de los caficultores de Río de Janeiro, e intentaba regularizar todo el sistema de tierras, preparando al país para la abolición de la esclavitud.¹² El objetivo era estimular la ocupación del territorio con la cesión de tierras para extranjeros, especialmente europeos, que en la opinión del gobierno tenían mejores condiciones de trabajo y hacer la tierra productiva.

Motivada por la crisis del mercado de esclavos y presiones externas de Inglaterra, la Ley de Tierras de 1850 tenía como objetivo central bloquear el acceso a la tierra por los hombres libres, evitando la quiebra del monopolio de la tierra y del poder de una importante parcela de la elite dominante. Los indígenas no fueron beneficiados con esta ley; tampoco los negros que eran esclavos. La ley de 1850 declaró como públicas las tierras no ocupadas (*terras devolutas*), y en la mayoría de los casos fueron objeto de la distribución para los extranjeros llamados de *colonos*.

¹¹ Teixeira, Luis, *Litoral brasileiro com as capitanias hereditárias*, Lisboa, 1574, http://www.google.com.br/imgres?imgurl=http://www.infoescola.com/wpcontent/uploads/2009/08/capitaniashereditarias.jpg&imgrefurl=http://www.infoescola.com/historia/capitaniashereditarias/&h=459&w=292&sz=73&tbnid=bWpJH80f9uVGM:&tbnh=90&tbnw=57&prev=/search%3Fq%3Dcapitanias%2Bhereditarias%26tbnid%3DDisch%26tbo%3Du&zoom=1&q=capitanias+hereditarias&usg=__2_EbcnO6pC7LNQY7wBocGNIILWk=&docid=hZrhIBzIAet4mM&hl=ptPT&sa=X&ei=XIJ7Ud3ACYSS9gSorYGYBA&sqj=2&ved=0CDUQ9QEwAQ&dur=1076. Acessado em 26 de abril de 2013.

¹² Lopes, José Reinando Lima, *op. cit.*, p. 357.

Con la proclamación de la República en 1889, el problema de la ocupación permanecía intacto, y el gobierno dio inicio al mayor proceso de estímulo a la migración de mano de obra europea para Brasil. En el inicio del siglo XX, una cantidad enorme de italianos, alemanes, poloneses, españoles, suizos, rusos y ucranianos, entre otras nacionalidades, entraron en el país, en algunos casos recibiendo tierras del gobierno brasileño —muchas veces sin ninguno apoyo para el desarrollo de la agricultura aunque fuera simplemente para la producción familiar y de supervivencia—; en otros casos esta mano de obra extranjera tuvo como destino el trabajo en las grandes haciendas ya existentes. Pero lo peor fue que, como antes ya había sucedido, los indígenas y negros recién libertados no tomaron parte o fueron objeto de la preocupación gubernamental. La mayoría de los extranjeros de estas nacionalidades recibieron tierras en los estados del sur y sudeste del país, lo que explica, por lo menos en parte, la diferencia entre el desarrollo de estas regiones y el retraso económico del norte y nordeste de Brasil hasta el día de hoy. En las regiones del norte, centro-oeste y nordeste es donde todavía hoy se registran las mayores concentraciones de tierra en el país, aunque el latifundio también está presente en el sur en el sudeste.

El proceso de industrialización del país, que empieza en las últimas décadas del siglo XIX, tuvo un impulso extraordinario a partir de los años treinta sin que hubiera cualquier alteración en la distribución de la tierra. Con la llamada *Revolución de Treinta*, bajo liderazgo de Getulio Vargas, los campesinos que no tenían tierra o que trabajaban para los grandes propietarios, especialmente los latifundistas del nordeste del país, empiezan un proceso de desplazamiento del campo para las ciudades del sur y sudeste del país, provocando el abandono de muchas pequeñas propiedades y el rápido proceso de urbanización de las grandes capitales de estas regiones, especialmente Río de Janeiro y São Paulo, que se tornó el centro financiero y industrial del país. Este proceso provocó el aumento del latifundio y de tierras sin cualquier tipo de plantaciones, aunque se tratara de tierras cultivables. Muchas de ellas pasaron a ser utilizadas para el ganado, o simplemente fueron objeto de un uso especulativo. Con la expansión del proceso de modernización, los grandes propietarios no cultivan las tierras, aguardando la valorización monetaria decurrente de la creación de estradas, llegada de la electricidad y otros beneficios, que resultaban de la acción de los gobiernos federales, provinciales o locales.

El proceso de modernización conservadora estimuló el flujo migratorio campo/ciudad de manera totalmente desordenada y provocando aumento de las desigualdades. La creación de las leyes del trabajo protegían solamente a los

trabajadores de las ciudades. En los años treinta, cuando surgen las primeras formas de protección del trabajador urbano, la población brasileña que vivía en el campo se acercaba a 70%, y la población de las ciudades era de solamente 30%. De esta forma, no había protección para el trabajador del campo, lo que contribuyó mucho para la migración campo/ciudad y el abandono de muchas pequeñas y medias propiedades y el aumento del latifundio.

Eso no significó una disminución del conflicto en el campo, antes al contrario. El avance del latifundio contó con el apoyo del gobierno, incluso en el caso de las pocas tierras de los pueblos indígenas que todavía existían. Solamente en el gobierno del presidente Janio Quadros, en 1961, se expidió el decreto que demarcó la llamada *Reserva do Parque do Xingú*, territorio históricamente ocupado por los indígenas de varias etnias (waurá, kayabi, ikpeng, yudja, trumai, suiá, matipu, nahukwa, kamaiurás, yawalapitis, mehinakos, kalapalos, aweti, kuikuro) con cerca de 30 mil kilómetros. La demarcación del parque fue consecuencia de décadas de lucha de los indígenas y de personalidades, como el Marechal Cândido Rondón y los hermanos Villas Boas,¹³ y se hizo bajo protestas de los terratenientes y muchas muertes de indígenas y sus defensores.

En los años cincuenta del siglo XX surge uno de los más importantes movimientos sociales de la historia del Brasil: las *ligas camponesas*. Bajo el liderazgo de Francisco Julião,¹⁴ abogado socialista, el movimiento se inició en el estado de Pernambuco, en el nordeste del Brasil, y se difundió por todo el país. El crecimiento del movimiento colocó en pauta por primera vez en la historia de Brasil, y de forma pública, el tema de la reforma agraria. Los conflictos se exacerbaban y los partidos y los líderes políticos empezaron a incorporar el tema.

Con la renuncia del presidente Janio Quadros en 1961, asumió el presidente João Goulart, exministro del gobierno de Getúlio Vargas, y considerado ideológicamente de izquierda. A pesar de la resistencia de los sectores conservadores y de los militares, Goulart asumió el poder, con la promesa de hacer la reforma agraria. Los militares y

¹³ Rota Brasil Oeste, <http://www.brasiloste.com.br/especiais/parque-indigena-do-xingu/>, acessado en 26 de abril de 2013.

¹⁴ Barcellos, Fernando Henrique Guimarães, *Francisco Julião e as ligas camponesas: uma análise das narrativas e usos do passado*, Google Scholar, disponible en http://argus.iica.ac.cr/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/452/Fernando_Henrique_Guimar%C3%A3es_Barcellos_-_NEAD_-_Artigo_Mem%C3%B3ria_Camponesa.pdf. Asesado en 28 de abril de 2013.

el Congreso Nacional le retiran poderes apoyando una alteración en la Constitución que sustituía el régimen presidencial por el parlamentarismo. Lo apoyadores de Goulart empiezan un movimiento popular en favor de un plebiscito para restaurar el presidencialismo y los poderes del presidente. El plebiscito realizado en 1963 restauró el presidencialismo, y en marzo de 1964 Goulart, apoyado por comunistas, seguidores de Vargas, socialistas, sindicalistas, campesinos, intelectuales y estudiantes, realizó en Río de Janeiro, en la *Central do Brasil*, uno de los mayores comicios políticos del periodo, prometiendo hacer reformas sociales, entre las cuales estaba la reforma agraria.



FUENTE: *A questão agraria no governo Jango*.¹⁵

El conflicto dividió al país, y en las fotos del comicio se puede ver la radicalización política. Un cartel dice: “Reforma agraria na lei ou na marra” (reforma agraria por la ley o por la fuerza). Aunque el presidente tenga enfatizado que la reforma dependía de cambios constitucionales y de que todo haría para seguir por el camino democrático, los sectores conservadores ya habían decidido que el golpe era la única

¹⁵Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação, CPDoc, http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_questao_agraria_no_governo_Jango, acessado em 26 de abril de 2013.

forma de detener los cambios, aunque pacíficos: “Sin reforma constitucional, trabajadores, no hay reforma agraria”, dice el presidente.¹⁶

Los historiadores divergen al discutir las causas del golpe de Estado realizado por los militares pocas semanas después del comicio de la Central de Brasil. Pero casi todos están de acuerdo en que la reforma agraria fue un factor central para la reacción. La elite política conservadora representada especialmente por la União Democrática Nacional (UDN), que ya había intentado varias veces deponer a Vargas, asociado a los latifundistas, la Iglesia católica, los militares, el Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), los principales medios de comunicación, entre ellos el *Estado de São Paulo*, *Folha de São Paulo* y *Jornal do Brasil*, entre otros, hicieran un movimiento para deponer a Goulart, que finalmente logró éxito en 31 de marzo de 1964, con apoyo del gobierno norteamericano.¹⁷

III. LA LEY 4.504: “ESTATUTO DA TERRA”

El golpe de Estado puso fin a las esperanzas de millones de brasileños que habían perdido sus tierras durante todo el proceso descrito arriba. Pero los militares no tenían duda de que el problema de la concentración de la tierra y la pobreza en el campo existía y se seguiría profundizando. En noviembre de 1964 surge la Ley núm. 4.504, llamada de *Estatuto da Terra*. Hasta hoy la ley es considerada un avance importante en su contenido, pero la aplicación y efectuación de la reforma agraria seguía siendo boqueada por los latifundistas y los sectores políticos conservadores que habían apoyado el golpe.

En 1967, los militares imponen nueva Constitución, en la cual se reconoce la función social de la propiedad de la tierra:

Art. 157. A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:

...

¹⁶João Goulart habla en la manifestación del 13 de marzo de 1964, Central do Brasil, Rio de Janeiro, in Sul 21, Especial Legalidade 50 anos, Porto Alegre, sexta-feira, 26 de abril de 2013. Disponible en <http://www.sul21.com.br/jornal/2011/09/discurso-de-joao-goulart-no-comicio-de-13-de-marco-de-1964-na-central-do-brasil-rio-de-janeiro/>. Acessado en 26 de abril de 2013.

¹⁷ Documentos publicados recientemente comprueban la participación norteamericana en el golpe de 1964. Cfr. Bauer Caroline Silveira, *Controle e cooperação norte-americana aos golpes civil-militares brasileiro (1964) e argentino (1976)*, XXIV Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História, Anpuh, 2007, disponible en <http://anpuh.org/anais/wpcontent/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.0127.pdf>. Aceso en 01 mayo de 2013.

III. função social da propriedade.¹⁸

Con el decreto 1110 de julio de 1970 los militares crean el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra. Este instituto es la autarquía federal responsable de la reforma agraria hasta hoy en Brasil. Pero la inserción internacional de Brasil como productor de *comodities* impulsa, en este periodo, el agronegocio (*agrobusiness*), especialmente en la región amazónica. Durante el gobierno militar, la concentración de la tierra aumenta considerablemente, y la ampliación de la frontera agrícola significó la realización de proyectos de producción de celulosa a partir de inversiones de empresas multinacionales con apoyo de los militares y la realización de grandes obras de infraestructura patrocinadas por el poder público en un área de más de 3.6 millones de hectáreas, que hacían que los tradicionales latifundios del nordeste parecieran minifundios una vez que se trataba de territorios superiores a países como Holanda y Líbano.¹⁹

Todos estos cambios formales en las Constituciones y leyes demuestran la importancia que el tema de la reforma agraria asumió a partir de la mitad del XX en Brasil, pero al mismo tiempo la ambigüedad del derecho en un país capitalista y periférico. Con muy pocas transformaciones reales, las leyes asumieron una función mucho más simbólica. Por esa razón, los conflictos reaparecen en la misma década de los setenta, a pesar de la represión, pero de una forma diferente. Hubo un cambio importante en la posición de la Iglesia católica que, bajo influencia del Concilio Vaticano II, inicia la formación de las Comisiones Pastorales de la Tierra (CPT). Con la influencia de la Teología de la Liberación, que tenía elementos de la teoría marxista en sus posiciones, las pastorales impulsan nuevamente los movimientos de los trabajadores del campo. Lo más importante fue la formación del Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (Movimiento de los Trabajadores Sin-Tierra), el MST en el inicio de los años ochenta del siglo XX.²⁰

El MST no es el único movimiento campesino existente hoy en Brasil, pero es el más fuerte, y probablemente uno de los más importante

¹⁸ Constituição Brasileira de 1967. "Art. 157. El ordem económico tiene por finalidade realizar la justicia social, com base en los siguientes principios: III – función social de la propiedad."

¹⁹ Nakatani, Paulo *et. al.*, "Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira", *Serv. Soc. Soc.*, jun 2012, núm. 110, p. 227.

²⁰ Neto, Antonio Julio Menezes, "A Igreja católica e os movimentos sociais do campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra", *Cad. CRH*, ago. 2007, vol. 20, núm. 50, pp. 331-341.

movimientos sociales de la historia de Brasil. Haciendo una mezcla de la mística religiosa cristiana con la teoría marxista, el movimiento desarrolla su identidad como sujeto político nacional a partir de los años ochenta, pero utilizando estrategias de ocupación de tierras que ya habían sido utilizadas por movimientos campesinos en los años sesenta del siglo XX, antes del golpe de Estado que derrumbó João Goulart, especialmente durante el gobierno de Leonel Brizola en el Río Grande do Sul, provincia del sur del país, y cuyo gobierno tuvo un importante rol en la defensa de la posesión del Goulart y posteriormente en la defensa del plebiscito que restituyó el presidencialismo en Brasil.²¹ Los rituales del movimiento involucran religión, arte y teatro, así como escuelas para los hijos de familias pertenecientes al movimiento: “Es importante observar que la mística de los rituales del MST, en los cuales la música y el teatro son muy utilizados, busca valorizar personajes religiosos y socialistas como Cristo y Guevara”.²²

El movimiento tuvo un papel fundamental en la creación de una nueva forma de inserción política de los campesinos, involucrando a los sin tierra en la lucha por la redemocratización del país y en la convocación de una nueva Constitución. Una de sus principales reivindicaciones era de que la reforma agraria debería realizarse bajo el control de los trabajadores. La fuerza política del movimiento durante el Congreso Constituyente de 1987 y 1988 provocó una reacción inmediata de los latifundistas en el interior del Congreso, la creación de la União Democrática Ruralista (UDR), responsable por el bloqueo de muchas de las reivindicaciones del movimiento campesino, y también de otros temas políticos progresistas de importancia en aquel periodo.

Asimismo, el movimiento logró victorias, importantes, que se expresaron en el nuevo texto de la Constitución de 1988. La Constitución tenía un fuerte contenido social, estableció la función social de la propiedad de la tierra, y en el título VII, capítulo III, detalló lo que debería ser la política agrícola y de reforma agraria en los artículos 184 a 191. Las exigencias en términos de indemnización y los límites para desapropiación en el caso de propiedad productiva terminarían por transformarse en

²¹ Rosa, Marcelo Carvalho, “Sem-Terra: os sentidos e as transformações de uma categoria de ação coletiva no Brasil”, *Lua Nova*, 2009, núm. 76, pp. 200 y ss.

²² “É importante observar que a mística dos rituais do MST, nos quais a música e o teatro são muito utilizados, procura valorizar personagens religiosos e socialistas, como Cristo e Guevara.” Neto, Antonio Julio Menezes, “A Igreja católica e os movimentos sociais do campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra”, *Cad. CRH*, ago. 2007, vol. 20, núm. 50, p. 341.

obstáculos muy serios para la realización de los objetivos constitucionales. En la mayoría de los casos de propiedades que podrían ser desapropiadas, la creación de ganado fue un subterfugio para bloquear las desapropiaciones.

Durante la década de los noventa e inicios de la primera década de 2000, se intensificaron las presiones del movimiento de los sin tierra en el sentido de que la Constitución se cumpliera. Innumerables ocupaciones de tierras —descritas como *invasiones* por la prensa conservadora— denunciaban la contradicción entre el contenido de la nueva Constitución y la realidad de concentración creciente de la tierra. Delante la inercia del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que consideraba la reforma agraria como algo obsoleto y ultrapasado, el MST intensifica las acciones y obtiene creciente apoyo de la opinión pública nacional e internacional. Inicialmente, Cardoso vincula la reforma agraria al programa Comunidade Solidaria, un programa de naturaleza asistencialista. Las masacres de campesinos realizadas con frecuencia en todo el territorio, especialmente la acontecida en Corumbiara en el estado de Rondonia en 1996 y en el Eldorado de Carajás, en el estado de Pará en 1997, ambos en el norte del país, provocaron intensas protestas de repercusión internacional. Estos eventos forzaron Cardoso a cambiar su posición con relación a la reforma agraria, pero sin abandonar la política de represión y criminalización del MST, y en 1996 es creado el Ministerio Extraordinario de Política Fundiária (MEPF).²³

IV. LA REFORMA AGRARIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1988 Y EL NEOLIBERALISMO

La Constitución de 1988 es promulgada en un periodo de crisis del Estado de bienestar social en Europa y Estados Unidos. El colapso del socialismo real en el este europeo y la creciente hegemonía del neoliberalismo cambian la situación. En este sentido, entre las medidas tomadas por Cardoso se incluyeron la prohibición de que el INCRA hiciera visitas en tierras ocupadas, suspendiendo negociaciones con los ocupantes de órganos públicos y penalizando a los funcionarios del INCRA que negociaran con ocupantes, vetando acceso a recursos públicos por entidades que fueran sospechas de involucramiento en ocupaciones de tierra. Una amplia propaganda mediática se encargó de intentar mejorar la imagen del gobierno y la transferencia de tareas para las provincias, un mecanismo de des federalización de la política de reforma agraria en contra el posicionamiento del Fórum Nacional pela

²³ Pereira, João Márcio Mendes, Sauer, Sérgio "A 'reforma agrária assistida pelo mercado' do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados", *Soc. estado*, Dez 2011, vol. 26, núm. 3, p. 589.

Reforma Agraria e Justiça no Campo, una entidad que reunía los más importantes movimientos campesinos, se combinó con el inicio de una política de reforma agraria basada en el mercado —RAAM *reforma agraria assistida pelo mercado* o *market assisted land reform*— por medio de la implantación del programa Cédula da Terra, que obtenía recursos del gobierno y del BIRD. Este pasó a ser el eje de la política de Cardoso, y ella tenía, y hoy todavía tiene, el apoyo del Banco Mundial.²⁴

El programa Cédula da Terra tuvo inicio en julio de 1997, y fue cerrado en diciembre de 2002. El objetivo era financiar la compra de tierra por los campesinos con recursos del gobierno federal (45 millones de dólares) y los recursos del BIRD (90 millones de dólares) servirían para inversiones complementarias, conforme se puede ver en el cuadro abajo:

Tabela 1. Itens financiados pelo Cédula da Terra (1997-2002)

Milhões de dólares

Itens financiados	Gasto previsto	Gasto efetivo
Compra de terras	45	45
Investimentos complementares	84,3	66,4
Assistência técnica e capacitação	3,9	2,6
Monitoramento, supervisão e administração	10,1	2,1
Avaliação e propaganda	6,7	5,2
Total	150	121,3

Fonte: Banco Mundial (1997b e 2003a).

Citado por João Márcio Mendes Pereira e Sérgio Sauer.²⁵

El programa *Cédula da Terra* estableció la prioridad de compras de tierras con potencial productivo, necesidad de pocas inversiones adicionales, adoptar los precios del mercado tomando en cuenta la localización y la fertilidad natural de la tierra, seguir todos los requisitos legales y formales para la transferencia de propiedad y la adquisición de tierras con acceso fácil y buenas condiciones de infraestructura. Los resultados fueron buenos, porque la demanda de tierras estuvo determinada por condiciones de extrema pobreza, represión a las ocupaciones de tierras y manipulaciones de los políticos locales. Además, fue implementado en un año de mucha sequía y un año de muy malos resultados en la agricultura. En la propia

²⁴ Pereira, João Márcio Mendes, Sauer, Sérgio "A 'reforma agrária assistida pelo mercado' do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados", *Soc. estado*, Dez 2011, vol. 26, núm.3, p. 590.

²⁵ Pereira, João Márcio Mendes and Sauer, Sérgio A "reforma agrária assistida pelo mercado" do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados. *Soc. estado*, Dez 2011, vol. 26, núm. 3, p. 593.

evaluación del BIRD, la implantación del programa no fue objeto de control social una vez que todas las propuestas fueron presentadas directamente a los órganos gestores y técnicos, sin la participación de los movimientos sociales en los consejos de gestión, el único órgano local y institucional que era previsto para la participación popular en el proyecto.²⁶

Un obstáculo central al programa Cédula da Terra fue la falta de asistencia técnica y las dificultades del acceso al crédito para el desarrollo de las actividades productivas. Una investigación realizada entre los “beneficiados” del programa demostró que entre los años 2002 y 2003, 65.8% de los entrevistados jamás o pocas veces recibieron algún tipo de asistencia. Cuando ocurría algún tipo de asistencia, la relación con los técnicos era problemática, porque éstos imponían a los campesinos, formas comunitarias de producción incompatibles con las prácticas familiares. En segundo lugar, el servicio de asistencia técnica también era privado y financiado con los recursos del BIRD en plazos incompatibles con los necesarios para la capacitación de las familias.²⁷ El programa fue “concluido” en 2002 con muchos problemas, y hasta 2008 todavía se intentaba resolver los problemas de alto grado de endeudamiento de las familias.²⁸

La elección de Luis Inácio Lula da Silva en 2002 lanzó nuevas esperanzas con relación a la reforma agraria, y el nuevo presidente, del Partido dos Trabalhadores, tradicionalmente ligado al MST, se comprometió públicamente con la reforma agraria. Pero el nuevo gobierno dio continuidad al RAAM, prometiendo ampliar el programa con metas más amplias que las del gobierno Cardoso. Lula cerró las políticas de criminalización de los movimientos sociales y contó con el apoyo de la mayoría de los movimientos sociales de naturaleza agraria, pero hizo una combinación de la reforma agraria prevista en el texto constitucional y los programas de financiamiento para compra de tierras.²⁹

El gobierno Lula creó el Programa Nacional de Crédito Fundiário, que dio secuencia la Cedula da Terra, unificando este último al Banco da Terra, siempre bajo la inspiración del RAAM. El nuevo gobierno dio más espacio para la participación de los sindicatos de trabajadores rurales, principalmente federaciones de trabajadores

²⁶ *Ibidem*, pp. 594-596.

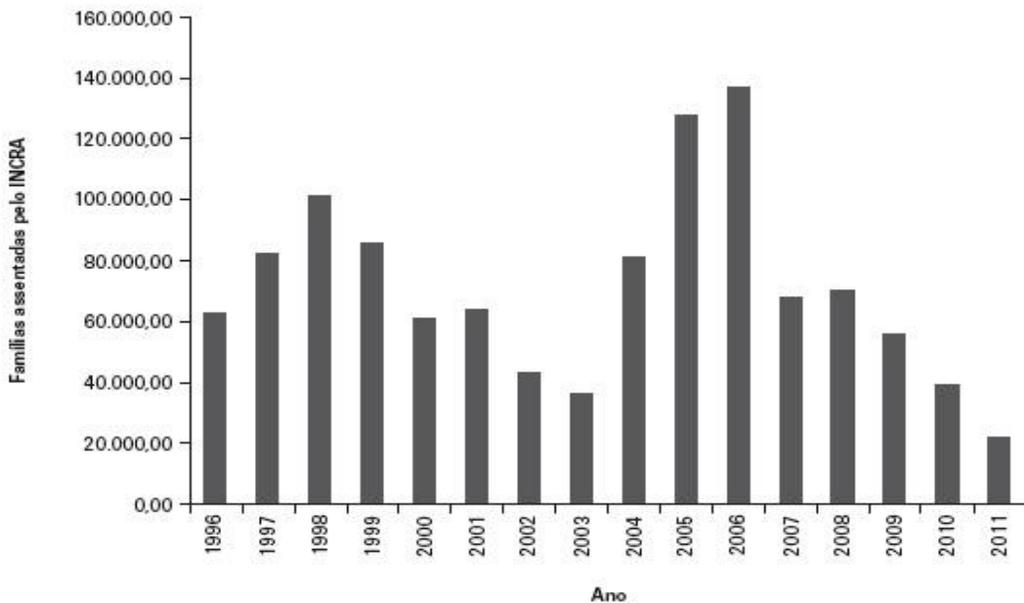
²⁷ *Ibidem*, p.598.

²⁸ *Ibidem*, p. 601.

²⁹ *Ibidem*, p. 602.

ligadas a la CONTAG y a la FETRAF (Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar), creó una nueva línea de financiamiento para los jóvenes pobres de la zona rural con edad entre dieciocho y veinticuatro años, denominado “Nossa Primeira Terra”.³⁰ Los datos indican un aumento significativo de asentamientos en los tres últimos años del gobierno Lula, el más alto de toda la historia del país, como se puede ver en el gráfico abajo.

Gráfico 2 Familias assentadas pelo Inkra



Fonte: <http://www.inkra.gov.br/index.php/reforma-agraria-2/questao-agraria/numeros-da-reforma-agraria/file/1148-familias-assentadas>. Acesso em: 27/4/2012.

Citado por Nakatani, Faleiros e Vargas.³¹

Otro gráfico más abajo muestra, entretanto, que entre 1960 y 2006 el perfil de la concentración de la tierra siguió prácticamente inalterado. El modelo de la reforma agraria asistida por el mercado y el abandono de una reforma más profunda de la estructura de concentración parece haberse transformado en una política de Estado en Brasil.³² La hegemonía del modelo neoliberal significó un retroceso en la cuestión de la reforma agraria. En las últimas décadas el avance del agro negocio y la

³⁰ *Ibidem*, p. 603.

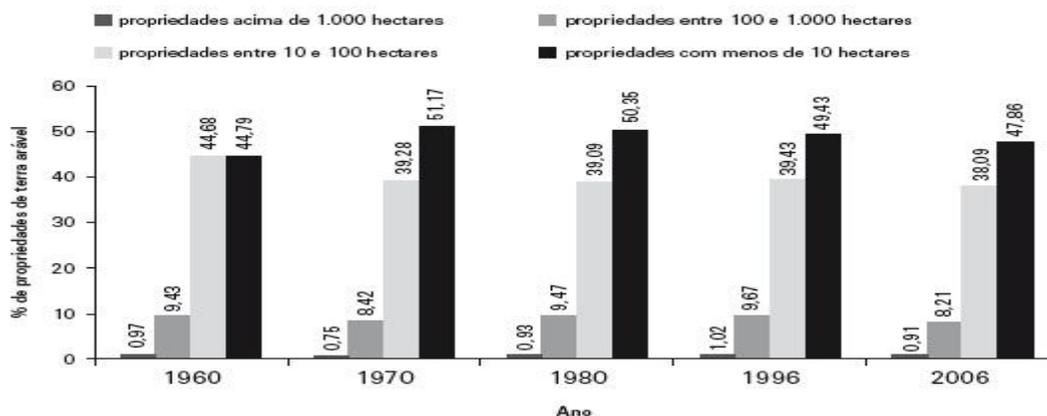
³¹ Nakatani, Paulo *et al.*, “Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira”, *Serv. Soc. Soc.*, jun. 2012, núm. 110, pp. 213-240. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200002&lng=pt&nrm=iso. Asesado en 27 de abril de 2013.

³² *Ibidem*, p. 234.

reprimarización de la economía brasileña hicieron que los gobiernos estimularan la expansión del cultivo de etanol y soya, dos de los más importantes ingredientes de la pauta exportadora del Brasil y elementos fundamentales del crecimiento económico.

En 2009 0.91% de las propiedades con más de mil hectáreas correspondían a 44.42% de la tierra ocupada, en cuanto que las propiedades con menos de diez hectáreas ocupaban solamente 2.3% del área. Utilizando otro indicador, Nakatani, Faleiros y Vargas demuestran que en 1967 el índice de Gini con relación a la concentración de la tierra era de 0.836, al paso que en 2006 este índice salta para 0.854.³³ Los mismos autores concluyen que estos programas aquí analizados, combinados con otras políticas sociales compensatorias, como el Pronaf (Programa de Fortalecimiento da Agricultura Familiar), el Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural), el Bolsa Verde y el Bolsa Família, tuvieron éxito en mejorar parcialmente el conflicto en el campo, vaciando el papel de los movimientos sociales y retirando la reforma agraria de la discusión pública.³⁴

Gráfico 1 % Perfis de propriedade da terra entre 1960 e 2006



Fonte: www.sidra.ibge.gov.br

Citado por Paulo Nakatani^I; Rogério Naques Faleiros^{II}; Neide César Vargas.³⁵

Estos autores explican la opción del actual gobierno de Dilma Rouseff por combatir la pobreza sin alterar la estructura agraria en Brasil en función de los siguientes factores: *a)* ausencia de perspectivas para cambiar el modelo económico; *b)* los límites estructurales de la economía brasileña y la necesidad de generar superávits fiscales a través de la exportación de *commodities*, que son viables

³³ *Ibidem*, p. 234.

³⁴ *Ibidem*, p. 236.

³⁵ *Ibidem*, pp. 213-240.

solamente en grandes propiedades rurales; *c)* la elevación del precio de la tierra, de acuerdo con la especulación global, lo que inviabiliza la reforma agraria; la fuerza política de los latifundistas en la política; *d)* la poca importancia dada al tema por la sociedad civil, que vive principalmente en las ciudades (solamente 15% de la población trabaja en el sector agrícola, y de éstos solamente 11% vive en la zona rural); *e)* solamente el MST y la Via Campesina siguen todavía movilizadas en torno a la reforma agraria.³⁶ Asimismo, en estos dos casos la movilización está muy distante de lo que fue en las dos últimas décadas del siglo XX, y la retracción del movimiento se inserta en la tendencia general de disminución del espacio público en la era de globalización y crisis del capitalismo.

En la época de la globalización financiera parece no existir espacio para la reforma agraria. El proceso de reprimarización y desindustrialización de la economía brasileña significó una queda de 0.52% para 0.49% en la participación del país en la exportación de bienes de alto valor agregado, en cuanto que la exportación de bienes primarios aumentó entre 2000 y 2009. Con la demanda por alimentos aumentando en el mundo, especialmente en función del crecimiento de la China, la globalización impone cambios en la división internacional del trabajo. Además, el la globalización también impulsa la especulación internacional en la cuestión agraria y aumenta las adquisiciones de tierras por el capital multinacional, transformando la disputa territorial un tema global. Como ejemplo se pueden citar las empresas de Bill Gates, Google, y los especuladores internacionales Larry Page y George Soros en la compra de tierras e inversiones billonarias en el sector de producción de etanol y soya. Solamente la China National Agricultural Development Group Corporation detiene 6 mil hectáreas en Tanzania, y otras cantidades de inversiones en Guiné, Benin, Argentina, Perú y Brasil.³⁷

En términos comparativos, según el Censo Agrícola Mundial, en la América Latina la situación empeoró en las últimas décadas. Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú juntos tienen casi la mitad (46.04%) de los establecimientos agrícolas, con apenas 1.26 % de tierras, en tanto que solamente 14.64% de los propietarios de tierras detienen 88.68% de las áreas.³⁸

³⁶ *Ibidem*, p. 237.

³⁷ *Ibidem*, pp. 231-233.

³⁸ Pereira Leite Sérgio y Vieira de Ávila, Rodrigo, "Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas", *RER*, Rio de Janeiro, vol. 45, núm. 03, 2007, p. 783.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La globalización y el Consenso de Washington impulsaran la retracción del espacio público y la persecución de los movimientos sociales. En términos habermasianos, se puede decir que el tema de la reforma agraria en Brasil estuvo presente en la discusión política de las últimas décadas en función de la fuerza de los movimientos campesinos, especialmente del MST. El proceso de colonización del mundo de la vida y la despolitización generalizada de la sociedad civil es una expresión clara de la crisis de la política en el mundo actual. La criminalización de los movimientos sociales y el proceso de privatización general de la vida en el mundo contemporáneo, el crecimiento económico con nuevas posibilidades de empleo en las ciudades, las políticas compensatorias, asociadas a la política de reforma agraria asistida por el mercado y la transformación del MST en movimiento cooptado por el gobierno del Partido de los Trabajadores, vació el movimiento y sacó el tema de la discusión pública. La permanente resistencia de los sectores económicos más poderosos y la dificultad de movilizar la sociedad civil en torno al tema pone claro la dimensión simbólica del derecho y la naturaleza retórica del Estado democrático de derecho en países del capitalismo periférico. Las tendencias de la política interna de Brasil, la refiguración del país en la división internacional del trabajo y la globalización se transforman en obstáculos fuertes a las políticas tradicionales de reforma agraria. El fracaso de la experiencia de reforma agraria vía mercado produce un endeudamiento de las familias campesinas y el aumento del latifundio, con pocas perspectivas de cambio en el corto plazo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARCELLOS, Fernando Henrique Guimarães, "Francisco Julião e as ligas camponesas: uma análise das narrativas e usos do passado", Google Acadêmico, disponible en http://argus.iica.ac.cr/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/452/Fernando_Henrique_Guimar%C3%A3es_Barcellos_-_NEAD_-_Artigo_Mem%C3%B3ria_Camponesa.pdf. 2011. Asesado en 28 de abril de 2013.
- BAUER, Caroline Silveira, *Controle e cooperação norte-americana aos golpes civil-militares brasileiro (1964) e argentino (1976)*, XXIV Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História, Anpuh, 2007, disponible en <http://anpuh.org/anais/wpcontent/uploads/mp/pdf/ANPUH.S24.0127.pdf>. Acesado en 01 mayo de 2013.
- CARVALHO, Rosa, CARVALHO, Marcelo. "Sem-Terra: os sentidos e as transformações de uma categoria de ação coletiva no Brasil", *Lua Nova*, núm. 76, 2009.

FARIA, José Eduardo, *O Estado e o direito depois da crise*, São Paulo, Saraiva. 2011.

_____, *Eficácia jurídica e violência simbólica: o direito como instrumento de transformação social*, São Paulo, Edusp, 1988.

FAUSTO, Boris, *História do Brasil*, São Paulo, Edusp, 1999.

FERNANDES, Florestan, *A Revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*, 5a. ed., São Paulo, Globo, 2006.

GRYNSPAN, Mario, "A questão agrária no governo Jango", en FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, CPDOC, disponible en http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/artigos/NaPresidenciaRepublica/A_qu_estao_agraria_no_governo_Jango. Foto do Arquivo Nacional/ph fot 21175 73), 2013, asesado em 26 de abril de 2013.

HABERMAS, Jürgen, *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2 vols., 1997.

_____, *Mudança estrutural da esfera pública*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

LEITE, Sérgio Pereira y ÁVILA, Rodrigo Vieira de, "Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas", *RER*, Rio de Janeiro, vol. 45, núm. 03, 2007.

LOPES, José Reinaldo de Lima, *O direito na história: lições introdutórias*, 2a. ed., São Paulo, Max Limonad, 2002.

MENEZES NETO, Antonio Julio, "A Igreja católica e os movimentos sociais do campo: a Teologia da Libertação e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra", *Cad. CRH*, ago., vol. 20, núm.50, 2007.

NAKATANI, Paulo, *et al.*, "Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira", *Serv. Soc. Soc.*, jun., núm. 110, disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282012000200002&lng=pt&nrm=iso. 2012, Asesado en 27 de abril de 2013.

PEREIRA, João Márcio Mendes y SAUER, Sérgio, "A 'reforma agrária assistida pelo mercado' do Banco Mundial no Brasil: dimensões políticas, implantação e resultados", *Soc. estado.*, Dez., vol. 26, núm.3, disponible en <http://www.scielo.br/pdf/se/v26n3/09.pdf>. 2011, Asesado en 27 de abril de 2013.

ROSA, Marcelo Carvalho, "Sem-Terra: os sentidos e as transformações de uma categoria de ação coletiva no Brasil", *Lua Nova*, 2009, núm. 76, disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ln/n76/n76a07.pdf>. 2009, Asesado en 27 de abril de 2013.

ROTABRASIOESTE, disponible en <http://www.brasiloeste.com.br/especiais/parque-indigena-do-xingu/>, acesado en 26 de abril de 2013.

TEIXEIRA, Luís, *Litoral brasileiro com as capitánias hereditárias*, Portugal, 1574.

Disponibile

en

http://www.google.com.br/imgres?imgurl=http://www.infoescola.com/wpcontent/uploads/2009/08/capitaniashereditarias.jpg&imgrefurl=http://www.infoescola.com/historia/capitaniashereditarias/&h=459&w=292&sz=73&tbnid=bWpJH80f9uVGM:&tbnh=90&tbnw=57&prev=/search%3Fq%3Dcapitánias%2Bhereditarias%26tbm%3Disch%26tbo%3Du&zoom=1&q=capitánias+hereditarias&usg=__2_EbcnO6pC7LNQY7wBocGNIILWk=&docid=hZrhIBzIAet4mM&hl=ptPT&sa=X&ei=XlJ7Ud3ACYSS9gSorYG YBA&sqi=2&ved=0CDUQ9QEwAQ&dur=1076. Acessado em 26 de abril de 2013.