

La Reforma Agraria en Brasil

Eugenio Peixoto¹
Edson Teófilo²

El debate sobre modelos de la Reforma Agraria

La reforma agraria y las políticas de tierras han sido temas ampliamente debatidos en América Latina durante las últimas cuatro décadas. Sin embargo, los primeros intentos redistributivos carecieron por lo general del apoyo necesario para el desarrollo productivo de las nuevas unidades creadas, cuyo tamaño reducido hizo inviable el propósito de disminuir por esta vía la pobreza. Por el contrario, en muchos casos tales intentos llevaron a procesos de reconcentración de la propiedad, aunque también crearon los cimientos de un mercado de tierras.

A partir de allí se argumenta que la reforma agraria se tendrá que realizar con base en la eficiencia y equidad en los casos de latifundios improductivos y de propietarios de tierras que las usan para fines especulativos, mientras que en aquellos en que el sistema de mercado esté funcionando será necesario lograr la democratización de la propiedad mediante políticas que regulen el mercado para facilitar el acceso de quienes no poseen tierra o cuentan con poca. Ciertamente, las intervenciones en el mercado de tierras no sustituyen la reforma agraria, sino que le son complementarias, en mayor o menor grado, según la realidad en que se apliquen.

Actualmente, la estructura de la propiedad y de la ocupación de la tierra en la región ha sido alterada en función de la modernización de la agricultura. El sistema latifundio-minifundio se ha transformado en sistema capitalista-campesino. En la mayoría de los casos, el latifundio se convirtió en empresa capitalista y el minifundio en unidad agrícola familiar vinculada a la empresa capitalista y al resto de la economía fundamentalmente por medio de relaciones de mercado. En este nuevo contexto, el enfoque de la reforma agraria, que se sostiene en la teoría de la renta de la tierra, se deberá replantear para incluir la dinámica del mercado de la tierra.

Es así como la reforma agraria tendrá que realizarse con base en la eficiencia y equidad en los casos de latifundios improductivos y de propietarios de tierras que las utilizan para fines especulativos. Por otro lado, en los casos donde el sistema de mercado esté funcionando, la democratización de la tierra se podrá lograr a través de políticas que regulen este mercado para facilitar el acceso de los que tienen poco o nada de tierra.

¹ Secretário del Reordenamento Agrário del Ministério Del Desarrollo Agrário del Brasil

² Director del Proyecto Credito Agrario

Los asentamientos de Reforma Agraria

A fines de 1994, cuando se hizo una evaluación de los resultados del Estatuto de la tierra 30 años después de su promulgación, ya habían pasado más de una generación y tiempo suficiente para que hubieran tenido lugar amplias transformaciones sociales que, sin embargo, no ocurrieron. Los resultados del programa de reforma agraria hasta 1994 son escasos frente a la dimensión del problema agrario brasileño en que millones de familias sin tierra o con muy poca viven en condiciones que oscilan entre la pobreza y la miseria. Hasta 1994, más de 300.000 familias habían sido beneficiadas por el gobierno federal y por los órganos estatales de tierra en proyectos de reforma agraria y de colonización.

La situación agraria después de 1994 se tornó bastante delicada tanto por las ocupaciones como por las posteriores expropiaciones del INCRA, que condujeron a la profundización de los conflictos y culminaron con una masacre de campesinos en “El dorado dos Carajás”. Esos graves hechos, que provocaron una amplia movilización nacional, llevaron al gobierno federal a acelerar los procesos de expropiación de tierras y de formación de asentamientos de trabajadores rurales sin tierras. También a partir de 1994 se presentaron las condiciones políticas favorables para realizar modificaciones importantes en relación con el aumento de la eficiencia del mercado de tierras, gracias al compromiso efectivo del Poder Ejecutivo de intervenir en esta realidad como resultado en gran medida de la fuerte presión social que se consolidó en la “Marcha de los Sin Tierra” de abril de 1997.

La realidad social brasileña frente a la crisis económica colocó la ocupación de tierras como opción de supervivencia para los más pobres del campo. Este proceso, principalmente el liderado por el Movimiento de los “Sin Tierras” (MST), viene ampliando significativamente la demanda de extensiones rurales, principalmente por parte de pequeños propietarios y de individuos tanto de la zona rural como de la zona urbana que no poseen tierras. Esta presión se ejerce mediante la ocupación de tierras públicas y privadas, en litigio u ociosas.

Otro actor igualmente importante es el Movimiento Sindical de los Trabajadores Rurales liderado por la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que defiende una masiva redistribución de tierras para los trabajadores, aunque en este caso vinculándola a un proyecto de desarrollo rural sostenible para Brasil. La reforma agraria y la agricultura familiar son, según la CONTAG, los vectores que llevarán a un desarrollo equilibrado y justo en el campo.

Las evidencias muestran que los procesos de expropiación previos a la Constitución reducían acentuadamente los precios de las tierras en las regiones donde ocurrían. Por lo tanto, la expropiación puede ser un importante instrumento para la reducción del precio de la tierra. En algunas regiones los propietarios mismos desean estas ocupaciones, pues el valor pagado por las expropiaciones, fruto del acuerdo con el INCRA, ha sido más elevado que aquél conseguido en el mercado de tierras; esto se debe al hecho de que los precios de la tierra han

presentado una caída muy acentuada desde el Plan de Estabilización Macroeconómica (Plan Real).

En el período de 1995 a 2001 el gobierno federal expropió 18.737.000 hectáreas, beneficiando a 584.301 familias. El costo por familia disminuyó de R\$19.412 a R\$8.294, respectivamente, entre 1995 y 2001, reduciéndose también el precio medio por hectárea expropiada de R\$382 a R\$264 en el mismo período. A partir de 2000, el proceso sufrió una ligera inflexión hacia arriba.

Metas alcanzadas por el programa de reforma agraria del gobierno, 1995-2001

Año	Nº familias asentadas	Área total hectáreas (1000)	Costo por Familia (R\$)	Precio por hectárea (R\$)
1995	42.827	1.313,5	19.412,74	382,67
1996	61.674	4.451,9	16.385,04	343,21
1997	81.944	4.394,5	14.614,59	292,23
1998	101.094	2.540,6	10.116,34	287,49
1999	85.327	1.478,5	8.294,83	264,75
2000	108.986	3.861,3	9.094,91	256,70
2001	102.449	1.697,0	9.701,00	
Total	584.301	18.737,3		

Fuente: INCRA –2002

Los datos del Cuadro se basan en una muestra formada por todas las fichas agronómicas de evaluación de las expropiaciones realizadas por el INCRA en el período comprendido entre 1997 y mayo de 1999. El gasto mediano por familia en las expropiaciones, R\$9.782,00, indica sólo el valor de la cuota de tierra, mientras que el Estado habría incurrido en otros gastos para lograr la viabilidad económica de los asentados. Esos datos ponen en evidencia los grandes problemas que tendrán que afrontar tanto los beneficiarios de la reforma agraria como el Estado mismo.

La propiedad de la tierra es sólo una de las condiciones necesarias para la actividad agropecuaria, pues a partir de ese punto el Estado tiene que crear las condiciones —mediante la formulación de políticas públicas— para que los asentados tengan acceso a otros mercados como son los de crédito, productos, insumos y tecnología. La distribución de la tierra es sólo el primer paso en los esfuerzos para que la población rural pobre tenga una oportunidad de vida más digna.

Una evaluación de los impactos regionales de los asentamientos

Un estudio reciente patrocinado por el Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) (Heredia et al., 2001) recoge informaciones valiosas sobre el impacto provocado por los asentamientos de reforma agraria en las diferentes regiones de Brasil. La fuerte concentración de asentamientos en las regiones estudiadas tiene su origen en la crisis de los sistemas agrarios locales, junto con situaciones de extrema pobreza, la exacerbación de conflictos sociales endémicos y la existencia de movimientos u organizaciones sociales. En el 95% de los casos, los asentamientos estudiados se originaron en disputas por la propiedad de la tierra.

Los ejemplos más notables son los de la región de la caña de azúcar del Nordeste (crisis del sistema de cultivo), de la zona de cultivo del cacao del sur de Bahía (crisis del sistema basado en la gran propiedad de este cultivo) y las zonas semi-áridas de Ceará (crisis de la producción del algodón, sequías prolongadas y crisis de las grandes propiedades ganaderas). Los datos sobre el origen y el local de residencia anterior de los asentados corroboran este hecho: el 68% de la población investigada residía anteriormente en el área rural; el 70% residía antes en el mismo municipio o en municipios de la misma región; y el 68% nació en el mismo municipio o en municipios de la misma región. A estas cifras se añade el hecho de que cerca del 15% de la población investigada nació después del asentamiento, lo cual permite concluir que la “endolocalidad” alcanza tasas cercanas al 84%.

En algunas regiones los asentamientos absorbieron parte de la población urbana marginalizada: en el entorno del Distrito Federal, el 34% de la población asentada residía en el área urbana; en el Sudeste de Pará lo hacía el 22% y en el sur de Bahía el 28%. En algunos municipios, como en el oeste de Santa Catarina, los asentamientos provocaron, en la segunda mitad de los años noventa, un cambio en la tendencia de caída de la población rural observada en el período anterior. La población rural de Abelardo Luz, que disminuyó entre 1990 y 1996, volvió a crecer a un ritmo del 6% anual entre 1996 y 2000. En Passos Maia, en la misma región, después de una reducción de más del 21% de la población total y del 25% de la población rural en la década de los años ochenta, la tendencia se invirtió, en gran parte debido a los asentamientos, que provocaron un aumento del 30% de la población rural y de cerca del 35% de la población total.

Para la gran mayoría de las familias, el asentamiento representa también la primera oportunidad de acceso al crédito, al sistema bancario y al mercado financiero; previamente a su creación, el 93% de los entrevistados no había tenido acceso al crédito, mientras que el 66% lo logró en 1998/1999. Ahora, no siempre las condiciones de acceso a los asentamientos y a los lotes son satisfactorias, pues una parte considerable de las inversiones grandes en infraestructura aún está por hacerse. Sin embargo, en el 66% de los casos hay transporte colectivo que transita por lo menos una vez a la semana dentro del asentamiento (en el 42% de los casos varias veces al día).

Las condiciones de vivienda también mejoraron visiblemente: el 74% de los asentados vive en residencias con albañilería, contra sólo el 39% en el pasado; el 78% de los asentamientos cuenta con energía eléctrica (en el 53% de los casos en la mayoría o en todos los lotes). Para el 59% de las familias, los espacios colectivos de los asentamientos son un lugar de encuentro importante, seguidos de las residencias (el 53%) y de los espacios religiosos (sólo el 18% de los casos). Los asentamientos propiciaron también el surgimiento de nuevas organizaciones (asociaciones, cooperativas, núcleos, etc.) y contribuyeron al fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales en su papel de mediación política. En todas las regiones investigadas, por ejemplo, en diversos municipios los asentados participan en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, de Agricultura u otros. En muchos casos, algunos pobladores presentaron su candidatura a cargos públicos (concejal, intendente, diputado) y en ocasiones salieron elegidos, inclusive para el cargo de intendente.

La conquista en materia de ciudadanía y desarrollo humano es doble. Por un lado la población asentada, antes marginalizada, pasa a tener acceso a las políticas públicas y logra reconocimiento social y político. Por otro lado, los asentamientos y sus organizaciones comenzaron progresivamente a ser tenidos en cuenta por los municipios, el comercio y las fuerzas políticas locales, llegando a desempeñar un papel activo en la definición de políticas e inversiones públicas. Se rediseña de esta forma, en muchos casos, el orden de prioridades establecidas por los poderes locales. En el municipio de Abelardo Luz, en Santa Catarina, por ejemplo, dirigentes municipales afirman que, “en la actualidad, el 41% de los gastos en salud y asistencia social y el 55% del transporte escolar habrían sido destinados a los asentados” (Heredia et al., 2001).

El Plan Nacional de Reforma Agraria 2004-2006

“La reforma agraria es más que un compromiso y un programa del gobierno federal. Ella es una necesidad urgente y tiene un potencial transformador de la sociedad brasileña. Genera empleo y renta, promueve la seguridad alimentaria, y abre un nuevo camino para la democracia y el desarrollo con justicia social. La reforma agraria es estratégica para un proyecto de nación moderna y soberana”.³

Las metas establecidas corresponden al mas grande Plan de reforma agraria en la historia del Brasil. Hasta el final del año de 2006, un total de 400 mil nuevas familias serán beneficiadas (asentadas) por el mecanismo tradicional (expropiación de tierras); 130 mil familias a través del Crédito Agrario y otras 500 mil familias serán beneficiadas con títulos de propiedad (regularización de posesiones).

Se estima en 1 millón de familias en total, directamente beneficiadas por los distintos programas, con una previsión de generación de 2,5 millones de puestos de trabajo. El Plan Nacional de Reforma Agraria, además de garantizar el acceso

³ Apresención del II PNRA, Brasilia, noviembre de 2003.

a la tierra a miles de trabajadores, promoverá la universalización de los servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda, energía, etc) para todos.

El modelo propuesto contempla la asistencia técnica y acceso a la tecnología apropiados a los cambios de los sistemas de producción. Los proyectos productivos deberán adecuarse a las potencialidades regionales, a los biomas específicos y que están comprometidos con la sostenibilidad ambiental. Una estrategia conjunta de producción y comercialización llevará a los asentamientos criados a participar de dinámicas económicas en los territorios donde se ubican.

La estrategia de todos los programas que forman el Plan Nacional de Reforma Agraria, supone la participación de los actores sociales (trabajadores, movimientos, ONG's, etc) en una acción concertada gobierno-sociedad civil organizada, en el sentido de generar eficacia económica y social en los proyectos.

La experiencia brasileña así lo demuestra que los cambios sociales no son producidos a través de la simple existencia de políticas públicas. La participación organizada de los beneficiarios, en general, producen efectos ampliados de las políticas públicas cuando y suelen ser apropiadas por sus sujetos.⁴

Lecciones aprendidas

La experiencia reciente, los estudios y evaluaciones realizadas especialmente en Brasil, apuntan para puntos claves que deben ser considerados en la formulación y implementación de programas de reforma agraria. Adelante indicamos algunos de ellos que nos parecen urgentes y importantes.

Mayor participación de los beneficiarios

Las propuestas y prácticas que predominaron en las reformas de los años sesenta requirieron que se establecieran instituciones públicas que asumiesen integralmente la tarea de conducirlos. Actualmente semejante concepción provocaría un verdadero “constreñimiento a la participación” y terminaría por debilitar a la sociedad civil. Si las reformas dirigidas a la promoción del desarrollo pretenden transformar sociedades enteras, entonces deberán propiciar la participación de sociedades enteras.

⁴ En Seminario del BID (Fortaleza, marzo 2002), Manoel do Santos, Presidente de la Contag, señaló: “...gran parte de los proyectos del BID y del Banco Mundial de combate a la pobreza rural fueron realizados oyendo sólo a los gobiernos. Pocas veces la sociedad civil, los movimientos sociales y las organizaciones representativas de los trabajadores y trabajadoras fueron oídos y mucho menos, participaron de su discusión e implementación. Como resultado, se elaboraron megaproyectos que beneficiaron poco o nada a las poblaciones rurales de los países en desarrollo. Por otro lado, acaban contribuyendo a la continuidad de la exclusión social y la concentración de la renta. El combate a la pobreza, la distribución de riqueza, la desconcentración agraria y el desarrollo económico y social no podrán ser sólo bellos discursos. Para tener viabilidad es necesaria la participación de los mayores interesados —los trabajadores y trabajadoras rurales— en su elaboración, implementación y ejecución, ejerciendo un verdadero control social. Es necesaria una revisión de las políticas de esas instituciones para que los países en desarrollo no se tornen inviables. Para poder tener recursos que proporcionen una real redistribución de riqueza, renta y ofrezcan realmente acceso a la tierra de forma productiva generando desarrollo sostenible en lo económico, en lo social y en lo ecológico”.

Eso ha dado origen a un interés creciente por la legitimidad y por la participación en las estrategias de desarrollo, así como por la creación de instituciones que puedan traducir esa legitimidad y participación. Ciertamente, si el objetivo es lograr legitimidad o hacer que las reformas tengan un profundo alcance dentro de la sociedad, la participación es necesaria. La legitimidad y la participación también son necesarias si la estrategia de desarrollo tiene que ser adaptada a la coyuntura del país y evoca el tipo de compromiso y de participación de largo plazo que son necesarios para la sustentación (Stiglitz, 1998).

Instrumentos combinados y adecuados a las distintas situaciones⁵

El acceso a la tierra puede ser una estrategia efectiva para salir de la pobreza; sin embargo, su éxito requiere de condiciones especiales. Como se afirmó al comienzo, el acceso a la tierra por sí solo no asegura la eliminación de la pobreza (condición necesaria pero no suficiente). Se necesitan condiciones adicionales como la competitividad en los mercados de productos, una remuneración del trabajo que sea mayor que el costo de oportunidad, y que los alimentos producidos para el autoconsumo sean más baratos que aquellos comprados en el mercado. Los requisitos de cantidad de tierras, infraestructura y acceso a financiación en condiciones adecuadas son los factores que otorgan viabilidad real a procesos de redistribución de tierras que tienen como objetivo la ampliación de las unidades familiares de producción agropecuaria.

El acceso a la tierra como una estrategia de salida de la pobreza se deberá entender como parte de una estrategia más amplia de garantizar la subsistencia de las unidades familiares rurales. La visión de que los trabajadores de las zonas rurales van a proveer su subsistencia sólo a través de las actividades agropecuarias condujo a la formulación de políticas de tierra limitadas. La realidad actual es que la pluriactividad constituye la tendencia dominante y, en ese caso, la tierra absorberá el trabajo de tiempo parcial del trabajador. Asimismo, la combinación entre actividades agrícolas y no agrícolas dependerá de la disponibilidad de activos y del contexto (oportunidades de trabajo dentro y fuera de la propiedad). De este modo, la redistribución de tierras en unidades subfamiliares deberá formar parte de las estrategias de programas y proyectos de desarrollo rural.

⁵ Conforme propuesto por el Profesor Alain de Janvry, en el Seminario del BID “Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe”, Fortaleza, marzo de 2002.

Referencias

- Banco Mundial. 2001. Plan de acción para el desarrollo rural de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.
- Binswanger, H., K. Deininger y G. Feder. 1998. Power, Distortions and Reform in Agricultural Land Markets. En J. Behrman y N. Srinivasan, eds. *Handbook of Development Economics*, Vol III. Amsterdam, North Holland.
- Carter, M. y Zimmerman, F. 1998. *Can Time and Markets Resolve the Agrarian Question?* Documento presentado en el seminario internacional "Distribución de riqueza, pobreza y crecimiento económico, organizado por NEAD-Banco Mundial. 14-17 julio. Brasilia, Brasil.
- Carter, M. y Coles, J. 1998. *Inequality reducing growth in Latin American agriculture: towards a market-wise, market-friendly policy agenda*, in N. Birdsall and R. Sabot (ed.) *Inequality-Reducing Growth in Latin America*, (Johns Hopkins, 1998).
- Carter, M. y Zegarra, E. 2000. *Land markets and the persistence of rural poverty in Latin America: post-liberalization policy options*, capítulo 4 en Valdés, A y López, R (eds.) *Rural Poverty in Latin America: Analytics, New Empirical Evidence and Policy* (MacMillan Press, 2000)
- Figuroa, A. 1990. Agricultura campesina en América Latina: desafíos para los 90. *Estudios Rurales La-tinoamericanos*. Colombia, v.13. n.1/2, 1990
- Heath, J. y Deininger, K. 1997. *Implementing negotiated land reform: The case of Colombia, unpublished mimeo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Heredia et al. 2001. Heredia, B., Medeiros, L., Palmeira, M., Cintrão y Leite, S. *Os impactos regionais da reforma agrária: um estudo sobre áreas selecionadas*, NEAD-IICA, Rio de Janeiro, Brasil.
- INCRA. 2002. Balance de la reforma agraria y de la agricultura familiar.
- _____. 1999. Libro blanco de la usurpación de tierras en Brasil. MDA/INCRA.
- Jaramillo, C. F. 1996. El Mercado rural de tierras en América Latina: hacia una nueva estrategia. En *Perspectivas sobre el Mercado de tierras rurales en América Latina y el Caribe*. Informe técnico del Departamento de Desarrollo Sostenible. BID, Washington, D.C.
- López y Valdés. 1998. *Rural Poverty in Latin America*. New York: St. Martin's Press, 2000
- Reydon, B.P. y L. Plata. 1998. *Evolución reciente del precio de la tierra rural en Brasil y los impactos del programa de la Cédula de la Tierra*. NEAD.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press
- Stiglitz, J. 1998. *Distribución, Eficiencia y Voz: Elaborando en la segunda generación de reformas. Documento presentado en la Conferencia sobre Distribución y Crecimiento Económico*. Ministerio de la Reforma Agraria de Brasil y Banco Mundial. Brasilia, Brasil.
- Teófilo, Edson et all, *Políticas y Instrumentos para promover el mercado de tierras: enseñanzas del Brasil*, IDAB, Washington, 2003.
- Veiga, J. E. da. 2002. *Cidades imaginárias. O Brasil e menos urbano do que se calcula*. Ed. Autores Associados. Campinas Brasil.