

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Norberto González

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Desarrollo Económico y Social*
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo*
Robert T. Brown

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1987

SUMARIO

Crisis, políticas de ajuste y agricultura. <i>Luis López Cordovez.</i>	7
Desarrollo agrícola y equilibrio macroeconómico en América Latina: Reseña de algunas cuestiones básicas de política. <i>Richard L. Ground.</i>	31
El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil. <i>Raúl Brignol Mendes.</i>	43
Planificación agrícola en los países de la Comunidad del Caribe. <i>Eduardo Valenzuela.</i>	65
La política del sector agrícola y la planificación macroeconómica. <i>Trevor Harher.</i>	73
Argentina: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo agrícola, 1980-1985. <i>Luis R. Cuccia y Fernando H. Navajas.</i>	81
La crisis externa, políticas de ajuste y el desarrollo agrícola en Brasil. <i>Fernando Homem de Melo.</i>	89
Colombia: Efectos de la política de ajuste en el desarrollo agropecuario. <i>Astrid Martínez.</i>	97
Costa Rica: Crisis, políticas de ajuste y desarrollo rural. <i>Juan M. Villasuso.</i>	113
Chile: Efectos de las políticas de ajuste en el sector agropecuario y forestal. <i>Andrés Sanfuentes.</i>	121
Ecuador: Crisis y políticas de ajuste. Su efecto en la agricultura. <i>Germánico Salgado P.</i>	135
México: Estudio sobre la crisis financiera, las políticas de ajuste y el desarrollo agrícola. <i>Jaime Ros y Gonzalo Rodríguez.</i>	153
Perú: Agricultura, crisis y política macroeconómica. <i>Javier Iguñiz.</i>	167
Veinticinco años del ILPES. <i>Alfredo Costa-Filho</i>	183
Publicaciones recientes de la CEPAL.	187

El sector rural en el contexto socioeconómico de Brasil

*Raúl Brignol Mendes**

En este artículo el autor analiza la evolución del sector rural de Brasil en las últimas décadas y algunos de sus efectos socioeconómicos tanto en el campo como en las ciudades. Aunque trata únicamente de ese país, los procesos comentados y sus repercusiones están presentes, con intensidad variada, en muchos otros países de América Latina.

Brasil tiene una gran potencialidad no plenamente utilizada y alcanzó entre los años cincuenta y setenta una alta y sostenida tasa de crecimiento económico.

Sin embargo, en el último cuarto de siglo no ha resuelto algunas cuestiones fundamentales que han adquirido proporciones cada vez mayores. En consecuencia existe en este momento un conjunto de problemas de gran magnitud relacionados entre sí que influyen en las áreas política, económica y social. Enfrentar esos problemas y disminuir su intensidad es el desafío que se plantea a la sociedad brasileña en el presente y para el futuro, que pone a prueba su capacidad para consolidar el proceso de redemocratización del país.

El llamado proceso de modernización de la agricultura puesto en práctica en el pasado reciente, entre otras consecuencias, concentró la tierra, limitó la capacidad de absorción productiva de la población en el campo, disminuyó la producción per cápita de alimentos básicos y forzó un extraordinario éxodo rural, que aumentó masivamente la población redundante en las ciudades. No ha resuelto el problema de la pobreza y marginalidad en el campo y agravó esos mismos problemas en las ciudades. Uno de sus efectos finales es el preocupante incremento de la violencia en todo el país.

En esas circunstancias y dentro de un cuadro democrático real y, por lo tanto, no represivo, una reforma agraria amplia sin pretender solamente distribuir la tierra —nunca realizada en Brasil— es quizá la alternativa necesaria y disponible para cambiar el signo de las consecuencias socioeconómicas negativas del proceso de modernización antes citadas.

*Economista. Consultor de la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO.

I

El proceso de modernización del sector agrícola

1. *Objetivos y características generales*

A partir de mediados de la década de 1960 Brasil, de forma similar a otros países, adoptó un modelo agrícola basado en los principios de la llamada "revolución verde". Según una de las interpretaciones¹, con la cual concordamos, mediante este modelo, apoyado en la utilización de "paquetes" tecnológicos con un elevado contenido de insumos químicos y biológicos, semillas mejoradas y mecanización, se proponía aumentar la producción y productividad agrícolas y adecuar las características de los productos a las necesidades de la agroindustria, alcanzando la autosuficiencia alimentaria y generando un creciente excedente de productos agrícolas exportables. El argumento fundamental era la posibilidad, por medio de la adopción del modelo, de acelerar la economía con repercusiones positivas en todos los sectores, y de romper la barrera tecnológica y socioeconómica que existía entre Brasil y los países desarrollados. En consecuencia, aunque se trate de un modelo para el sector agrícola, debería tener por arrastre efectos económicos y sociales dinamizadores en toda la economía.

La aplicación del modelo mediante un proceso de modernización del agro, estaría articulada con el complejo industrial nacional e internacional y contaba internamente con el apoyo tanto de la oligarquía rural preocupada por la intensificación de los movimientos sociales en el campo, como de los sectores más modernos del capital urbano interesados en ampliar su acción. Pero el modelo no proponía alterar el perfil de distribución de la tierra, a pesar de la existencia del Estatuto de la Tierra desde 1964. Como es sabido, el objetivo fundamental del Estatuto de la Tierra era "promover la justa distribución de la

¹G. Martine, "Efeitos esperados e imprevistos da modernização agrícola no Brasil", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

propiedad, con igual oportunidad para todos", atendiendo con su adopción "los compromisos internacionales asumidos por el país en la Carta de Punta del Este".

Por ser la oligarquía rural una de las bases de apoyo interno del modelo y, como consecuencia, al no estar previsto en él modificar la estructura de distribución de la tierra, se le conoce como un proceso de modernización conservadora. La profundización de este proceso, garantizada por una conjunción de fuerzas suficientes para reprimir cualquier oposición a su ejecución, explica la imposibilidad de aplicar el Estatuto de la Tierra en Brasil en el transcurso de 21 años.

La modernización de parte del sector agrícola se concentró principalmente en las regiones Sureste y Sur y, al interior de estas regiones, en los agricultores grandes y medianos, que pasaron a especializar su producción para la exportación. Los instrumentos de política agrícola utilizados por el Estado para llevar a la práctica el modelo fueron: crédito rural, precios de sustentación, seguro rural, políticas de subsidios, tanto crediticias como fiscales, y una serie de programas especiales que beneficiaron ciertas actividades y zonas rurales. Sin embargo, parece no existir duda en

identificar el crédito rural como el instrumento más potente para impulsar el proceso de modernización conservadora en Brasil. Por eso es necesario hacer algunos comentarios específicos sobre ese instrumento.

2. El crédito rural

El crédito rural tuvo un impresionante crecimiento desde 1966 hasta 1980. En 1969 su monto total representaba cerca de 45% del producto agrícola, y se elevó a 54% y 68.5% en los años 1971 y 1973, respectivamente. En 1975 sobrepasó al producto agrícola generado en ese año, llegando a 102%. Aunque es necesario reconocer la imprecisión relativa en que se incurre al comparar los montos del crédito y el producto generado de un mismo año, la comparación no queda invalidada como demostrativa de la gran magnitud que alcanzó el crédito rural. Entre 1969 y 1975, el producto del sector agrícola aumentó seis veces, mientras los créditos concedidos al sector se multiplicaron por 14 (cuadro 1).

Aunque en el período posterior a 1975, el crédito pasó a representar una menor proporción del producto interno bruto agrícola, la participación más baja fue de 70% en 1977, que es excesivamente alta comparada con las correspondientes a otros países de Latinoamérica. De todas formas, entre los años 1970 y 1980, mientras el producto interno bruto del sector agrícola se multiplicó por 63, el crédito rural, concedido aumentó 93 veces. A partir de 1979, con el segundo incremento de los precios del petróleo, el aumento de las tasas de interés en el mercado internacional, el deterioro de los términos de intercambio y la aceleración del proceso inflacionario, se adoptó una política monetaria contractiva que condujo a un control más rígido del presupuesto y que, a su vez, implicó una disminución del monto total del crédito rural en valores constantes entre 1979 y 1984. En este período (Homen de Melo, 1986), el monto total del crédito disminuyó 63% con relación a 1979, y aunque en 1985 registró un aumento, en ese año superó en poco más de la mitad (53%) el alcanzado en 1979.

En cuanto a las tasas de interés, en 1979 por ejemplo (Martine y Beskow, 1987), resultó una tasa real negativa de 33.4% en los contratos de financiamiento, lo que condujo a un monto total

Cuadro 1
BRASIL: PIB DEL SECTOR AGRICOLA Y CREDITO RURAL
(Miles de millones de cruzeiros)

Año	PIB del sector agrícola (A)	Monto del crédito rural (B) ^a	$\frac{B}{A} \cdot 100$
1969	14.3	6.5	45.4
1970	17.1	9.2	53.8
1971	23.9	12.8	53.5
1972	30.6	18.7	61.1
1973	44.3	30.3	68.4
1974	65.7	48.3	73.5
1975	87.8	90.0	102.5
1976	137.7	130.2	94.5
1977	236.9	165.9	70.0
1978	320.7	233.9	72.9
1979	529.6	448.7	84.7
1980	1 085.3	859.2	79.2

Fuentes: Luis Carlos Guedes Pinto, *Notas sobre a política agrícola brasileira*, São Paulo, 1978; y Dercio Garcia Munhoz, *Economía agrícola - Agricultura, uma defesa dos subsidios*, Petrópolis, 1982.

^a Créditos concedidos por el Sistema Nacional de Crédito Rural.

de subvención crediticia al sector agrícola equivalente a cerca del 29% del producto interno sectorial al costo de factores. En el período posterior a 1980, se acercaron a las tasas de inflación, alcanzando en 1984 y 1985 a 3% sobre el valor total de la corrección monetaria en esos años. En julio de 1987, se eliminó el subsidio al crédito rural, y los financiamientos se actualizaron por el índice de las Obligaciones del Tesoro Nacional (OTN). Las tasas de interés para el crédito rural se fijaron en 7% y 9% al año por encima de las OTN.

Además del espectacular crecimiento del crédito rural entre mediados de la década de 1960 y 1979, es importante analizar su concentración por regiones y por tipo de predio.

En 1980 existía un mayor número de productores asistidos por el crédito, en relación con el número total de productores, en las regiones Sur, Centro-Oeste y Sureste. En tres regiones superaban el promedio nacional, en tanto que en las regiones Norte y Nordeste se encontraban por debajo del mismo promedio. En la región Sur, casi uno de cada dos productores recibía crédito; en las regiones Centro-Oeste y Sureste, casi uno de cada tres; en el Nordeste, uno de cada cuatro; y en el Norte, poco más de uno de cada cinco (cuadro 2).

Otros cálculos de la concentración regional del crédito (Pinto, 1979), indican que en 1975, año en que el monto del crédito rural superó el producto interno bruto agrícola, 38.3% del mismo se destinó a la región Sur; 37.5% a la región

Cuadro 2
NUMERO DE PRODUCTORES RURALES QUE
RECIBIERON CREDITO DEL BANCO DEL BRASIL,
POR REGIONES, 1980
(Miles de productores y porcentajes)

Región	Total productores existentes (A)	Total productores asistidos (B)	$\frac{B}{A} \cdot 100$
Norte	306.6	70.1	22.9
Nordeste	1 976.0	511.3	25.9
Sureste	1 000.9	322.5	32.2
Sur	952.0	426.2	44.8
Centro-Oeste	266.0	87.3	32.8
Brasil	4 501.4	1 417.4	31.5

Fuente: Dercio García Munhoz: *Economía agrícola - Agricultura, una defensa dos subsidios*, Petrópolis, 1982.

Sureste; 12.5% al Nordeste; 10.2% al Centro-Oeste; y 1.5% al Norte. Esto significa que en ese año, al Centro-Sur (regiones Sureste y Sur) correspondió un monto equivalente a tres cuartos del total de crédito rural, en perjuicio de la región Nordeste, que es la menos desarrollada. Así, el crédito rural concentrado regionalmente fue también un elemento que contribuyó a agravar las disparidades regionales en el campo.

En el cuadro 3 se puede ver la concentración del crédito por tipo de predio, según tamaño. En el período 1970-1980, mientras creció el número de predios de todos los tamaños con acceso al

Cuadro 3
BRASIL: PARTICIPACION RELATIVA DE LOS PREDIOS AGRICOLAS EN EL TOTAL DE ELLOS,
EN EL FINANCIAMIENTO Y EN EL VALOR DEL MISMO, SEGUN TAMAÑO
1970-1980
(Porcentajes)

Tamaño (ha)	Predios			Predios con financiamiento			Valor del financiamiento		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
0-10	51.2	52.1	50.6	5.0	4.8	10.3	5.5	3.2	4.4
10-99	39.3	38.0	39.0	17.2	23.2	32.2	33.1	28.7	30.0
100-999	8.4	8.9	9.5	23.2	31.1	35.0	41.8	44.6	42.6
1 000-9 999	0.7	0.8	0.9	25.3	36.5	33.5	15.6	19.7	20.3
10 000 y más	—	—	—	23.1	33.9	21.7	4.0	3.8	2.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: G. Martine y P.R. Beskow, "O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura de produção agrícola", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetés, São Paulo, 1987.

crédito, excepto el de los de 10 000 hectáreas y más, el monto del crédito concedido tendió a concentrarse en los predios medianos y grandes (entre 100 y 9 999 hectáreas). En éstos, que representan poco más del 10% de todos los predios agrícolas, se concentraba en 1980 cerca del 63% del crédito. En cambio, los predios muy pequeños y pequeños (entre 0 y 99 hectáreas) que alcanzaban en el mismo año acerca del 90% del total de los predios agrícolas, disponían apenas de alrededor del 42% del total del crédito. En cuanto a su acceso al crédito, es importante reforzar la afirmación (Martínez y Beskow, 1987) de que, considerando el gran número de ellos, sólo el 22% declaró haber obtenido algún tipo de crédito en 1980.

3. Insumos modernos y tractores

Al comienzo de esta sección se afirmó que el proceso de modernización conservadora se concentró en las regiones Sureste y Sur y, dentro de estas regiones, en los agricultores medianos y grandes. Esto fue así porque el crédito rural, principal instrumento de política utilizado para impulsar el proceso de modernización, se concentró en esas regiones y en esos tipos de productores, con énfasis en los productos destinados a la exportación o las materias primas industriales importantes. Esta especialización también llevó a la concentración del crédito por productos. Así, por ejemplo, el café, la soya, la caña de azúcar y el trigo, recibieron crédito por un monto superior a su participación en el valor de la producción.

Como consecuencia y en función del volumen de crédito disponible, de su concentración y de las condiciones ventajosas para obtenerlo, elementos que inducen a la adquisición de medios de producción más modernos, también aumentó considerablemente la utilización de insumos (semillas mejoradas, abonos, herbicidas y otros), tractores y maquinaria e implementos agrícolas. La ampliación de la demanda de esos productos, de una parte, fue estimulada por el incremento del crédito y las ventajas de su obtención, y de otra, su utilización tendió a reproducir la misma concentración del crédito, tanto regional como por tipo de productor y por producto. Es importante señalar, para evitar equivocaciones, que la mayor utilización de los medios de producción citados, es efecto y no causa del proceso de mo-

dernización. Explicar los procesos de modernización sólo por el incremento de la demanda y utilización de los medios de producción supone restringirse a sus consecuencias sin analizar sus causas.

Para ilustrar lo que ha ocurrido con los tractores, por ejemplo, el indicador de mecanización (ha/tractor) para 1985, dio resultados de 52 y 57, para las regiones Sur y Sureste, respectivamente; de 86 para el Centro-Oeste; y de 332 y 377, para el Norte y Nordeste, respectivamente. El promedio nacional alcanzado por el mismo indicador en 1985 fue de 80, frente al de cerca de 205 en 1970. El número total de tractores creció cerca de 95% entre 1970-1975; 69% entre 1975-1980; y cerca de 20% entre 1980-1985. En todo el período (1970-1985), el parque de tractores casi se cuadruplicó.

4. Comentarios generales

El proceso de modernización conservadora de la agricultura llevada a cabo en Brasil en los últimos 20 años, sobre todo en la década de 1970 se concentró regionalmente, por tipo de productores y por productos. En consecuencia, se trata de un proceso excluyente e inconcluso. Su principal característica es que transformó las relaciones sociales de producción en los predios agrícolas modernizados, consolidando en ellos la forma capitalista de producción, que utiliza tecnología moderna y cuya producción se destina fundamentalmente a la exportación o a la agroindustria. Ese proceso, sin embargo, agravó la disparidad socioeconómica existente en la agricultura brasileña. Este hecho y la parcialidad del proceso quedan en evidencia, cuando se constata que en 1980, 72% de todos los predios agrícolas no disponían de un sólo arado, ni siquiera de tracción animal. A pesar de que el parque de tractores se multiplicó por cuatro entre 1970-1985, en 1980 sólo 7% de los predios disponían de algún tipo de tractor.

No obstante, es innegable la contribución del proceso de modernización conservadora —de acuerdo con algunos de sus objetivos originales— al aumento de la producción y el rendimiento de ciertos productos agrícolas; a la generación de excedentes exportables; y al reforzamiento de la integración entre la agricultura y la industria.

La producción y rendimiento de algunas materias primas agroindustriales han crecido mucho en los últimos 25 años, como es el caso de la caña de azúcar, el trigo, la soya y el maíz. También algunos de esos productos han contribuido a generar saldos importantes en el balance comercial. Pero como se analizará más adelante, en los alimentos básicos no aumentó la producción per cápita, ni el rendimiento y tampoco se alcanzó el objetivo de la autosuficiencia alimentaria.

Con respecto a la integración entre la agricultura y la industria, también uno de los objetivos principales del proceso de modernización conservadora, ésta se logró desde la agricultura, por el notable incremento de la oferta interna y externa de materias primas agroindustriales; y del importante aumento de la demanda interna y externa, de insumos básicos, máquinas e implementos agrícolas. Por parte de las fracciones del capital urbano —comercial, industrial y financiero— la integración se fortaleció, entre otros factores, por la adquisición de grandes extensiones de tierra, muchas de las cuales con fines especulativos y que permanecieron en gran parte ociosas. Con esto se fortaleció la integración entre el capital agrario y las fracciones del capital comercial, industrial y financiero, nacional e internacional, permitiendo al mismo tiempo, la consoli-

dación del complejo agroindustrial y el aumento de su dominio sobre la agricultura.

Pero se trata de un tipo de integración agrícola-industrial no similar a la clásica en que la agricultura *en su conjunto*, al modernizarse, produce fundamentalmente alimentos para los sectores urbanos y materias primas para la industria; y requiere, también básicamente, bienes de consumo duraderos y no duraderos, insumos y maquinaria agrícola.

En la modernización parcial e inconclusa ocurrida en Brasil, los predios agropecuarios modernizados no producen esencialmente alimentos, mientras que los dedicados preponderantemente a esos cultivos, no requieren tantos bienes de consumo, insumos ni máquinas. Dicha integración no fue homogénea en ambos sectores y se caracterizó por una división del trabajo que se concretó, en el caso de los predios pequeños y medianos no modernizados, en una expresiva oferta de alimentos y muy poca demanda de productos industriales; y en el caso de los predios grandes y medianos modernizados, en la oferta de materias primas para la agroindustria destinadas a los mercados externo e interno, y una importante demanda de bienes industriales producidos en el país y en el exterior.

II

Algunos problemas socioeconómicos

En el período 1950-1980 la economía brasileña alcanzó un crecimiento sostenido del producto interno bruto global de 6.8% como promedio anual, que significó un 3.9% per cápita. La industria creció al ritmo de 7.9% y la agricultura a razón de 4.7% al año. Considerando que se trata de un período de tres décadas, esta es una tasa de crecimiento económico muy alta y que ha sido superada, probablemente, por muy pocos países del mundo.

En 1979 se inició un período muy desfavorable para el país. Se produjo el segundo gran incremento de los precios del petróleo, aumentaron fuertemente las tasas de interés en el merca-

do internacional y se deterioraron considerablemente los términos de intercambio. En consecuencia, el producto interno bruto bajó 3.4% en 1981, 2.5% en 1982 y 3.2% en 1983. En esos tres años el producto interno bruto per cápita disminuyó 10%; en el sector industrial (São Paulo) la producción cayó 16%, el empleo 22% y los salarios 36%.

En los tres años siguientes, de 1984 a 1986, la economía creció 4.5%, 8.3% y 8.2%, respectivamente. El producto interno bruto per cápita, a pesar de la recuperación de la tasa de crecimiento a partir de 1984, alcanzó en 1986 un nivel aproximado sólo 6% superior al de 1980. A me-

diados de 1986, el empleo en la industria paulista se encontraba en un nivel aproximadamente 4% más bajo que el máximo de julio de 1980.

La recuperación de la tasa de crecimiento a partir de 1984 ha coexistido hasta el presente con tres problemas importantes y relacionados entre sí, como son la tasa de inflación, la deuda interna y la deuda externa. Estos tres problemas, entre otros, son motivo de constante preocupación y es permanente la búsqueda de mejores condiciones y mecanismos para enfrentarlos.

Además de los problemas mencionados existen otros más directamente relacionados con el sector rural y con los que también se enfrenta la sociedad brasileña actual; éstos se generaron y agravaron en las últimas décadas, sin que se hayan combatido sus causas y han adquirido proporciones cada vez mayores pese a la alta tasa de crecimiento económico.

El proceso de modernización conservadora inducido en parte del sector agrícola y concentrado en las regiones Sureste y Sur y en los predios medianos y grandes —analizado sintéticamente en la sección anterior— contribuyó a que se alcanzaran algunos objetivos económicos; sin embargo, ha colaborado para generar o agravar problemas en otras áreas económicas y, en especial, para agudizar problemas sociales. Las dificultades económicas y sociales están totalmente relacionadas entre sí y el análisis individual que se realiza a continuación, tiene sólo por objeto facilitar la exposición. Además, estos problemas tienen repercusiones importantes en el área política, aunque ésta no sea objeto de análisis en este artículo.

1. La concentración de la tierra

El grado de concentración de la tierra en Brasil es elevado en términos internacionales y, en una visión de largo plazo, muestra una tendencia a crecer todavía más. Así, el índice de Gini relativo a la distribución de la tierra entre predios agropecuarios fue de 0.832 en 1940; 0.843 en 1950; 0.842 en 1960; 0.844 en 1970; 0.850 en 1975; 0.853 en 1980; y 0.854 en 1985. Por lo tanto, en los últimos 45 años este índice siempre fue superior a 0.83 y subió de 0.832 a 0.854². En términos

regionales, en 1985 el mismo índice era de 0.795 para la región Norte; 0.865 para el Nordeste; 0.766 para el Sureste; 0.744 para el Sur; y 0.836 para el Centro-Oeste. Si bien, la concentración de la tierra es elevada en todas las regiones, lo es aún más en el Nordeste, seguido del Centro-Oeste. La región de menor grado de concentración es el Sur.

A pesar de las variaciones y como tendencia de largo plazo, los predios menores de 10 hectáreas han aumentado su participación en el número y área totales; los de 10 a menos de 100 hectáreas, han disminuido su participación en el número y la han aumentado en el área; los de 100 a menos de 1 000 hectáreas, la disminuyeron en el número y su participación en el área se mantuvo relativamente constante; y los de 1 000 y más hectáreas, bajaron su participación, tanto en el total de predios como del área. Lo importante es que en 1985, por ejemplo, los predios de menos de 10 hectáreas representaban poco más de la mitad del total de predios y tenían poco menos de 3% del área total. Por otra parte, los predios de 1 000 y más hectáreas, no alcanzaban el 1% del número total de predios aunque poseían, sin embargo, casi el 44% del área total (cuadro 4). Estas cifras denotan la fuerte concentración de la tierra existente en Brasil.

El gráfico 1 permite apreciar más claramente las tendencias de largo plazo y refuerza, en alguna forma, los resultados mencionados para el índice de Gini. A grosso modo, se pueden identificar tres tendencias, correspondientes a tres períodos. La primera, entre 1940 y 1950, es hacia la concentración de la tierra; la segunda entre 1950 y 1970, muestra un período de leve desconcentración relativa; y la tercera, a partir de 1970 hasta 1985, indica un aumento relativamente sostenido de la concentración, sobre todo hasta 1980. Una vez constatadas estas tendencias en la concentración de la tierra, en especial la corres-

sería cero si hubiera perfecta igualdad, o sea si todos los predios tuvieran la misma área; se acercaría a uno si un único predio ocupara casi toda el área con muchísimos predios prácticamente sin área. Un resultado superior a 0.8 indica una fuerte concentración. R. Hoffmann, "A concentração da posse da terra no Brasil", *Revista Civilização Brasileira*, N° 7, Rio de Janeiro, 1979; C. Mueller, Ensaio Especial, "Censos Agropecuarios", *Agroanalysis*, N° 6, Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1987.

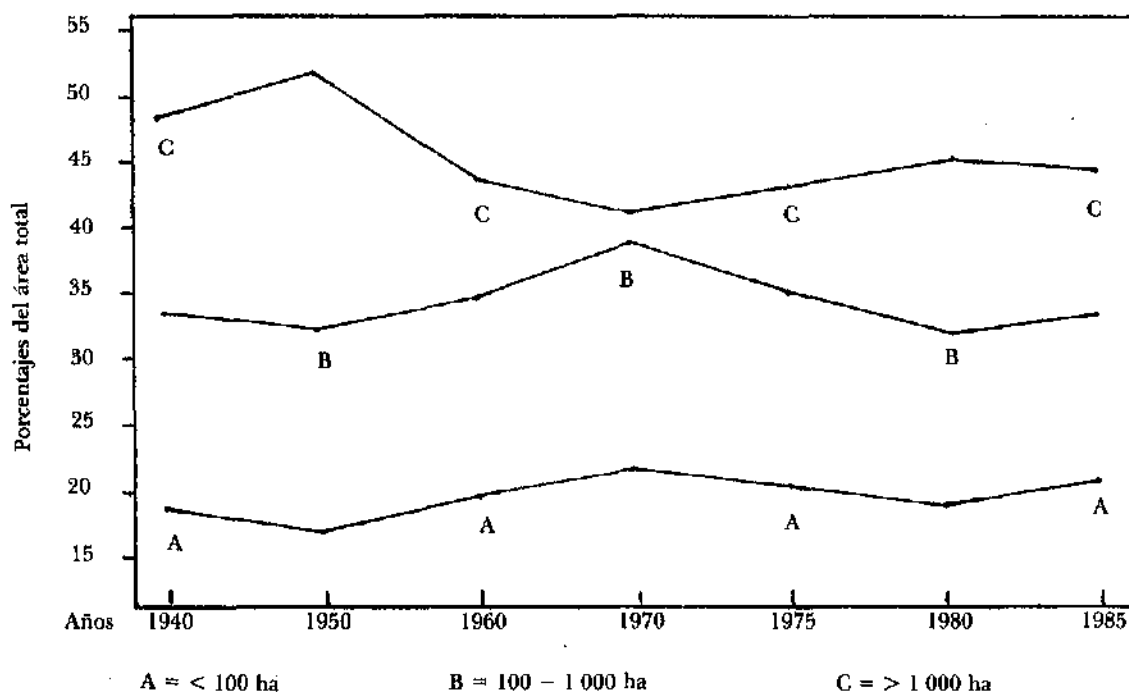
²El índice de Gini es una medida del grado de concentración de una distribución que varía entre cero y uno. Su valor

Cuadro 4
BRASIL: DISTRIBUCION DE LA TIERRA SEGUN TAMAÑO DE LOS PREDIOS, 1940-1985
(Porcentajes)

Años	Menos de 10 ha		10 a menos de 100		100 a menos de 1 000		1 000 y mayor	
	Número	Area	Número	Area	Número	Area	Número	Area
1940	34.3	1.5	51.3	16.7	12.8	33.5	1.5	48.3
1950	34.4	1.3	51.0	15.3	12.9	32.5	1.6	50.9
1960	44.8	2.3	44.7	19.0	9.4	34.4	1.2	44.2
1970	51.3	3.1	39.4	20.4	8.4	37.0	0.9	39.6
1975	52.2	2.8	38.1	18.6	9.0	35.8	0.8	42.9
1980	50.4	2.5	39.1	17.7	9.5	34.8	0.9	45.1
1985	53.0	2.7	37.2	18.5	8.9	35.0	0.9	43.8

Fuentes: G. Martine y P. Beskow, "O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura de produção agrícola", en G. Martine y R. C. García, "Os impactos sociais da modernização agrícola", Editora Caetes, São Paulo, 1987; C. Mueller, Ensaio Especial, "Censos Agropecuarios", *Agroanalysis*, N° 6, Instituto Brasileiro de Economía, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 1987.

Gráfico 1
BRASIL: PARTICIPACION DE LOS PREDIOS EN EL AREA TOTAL, SEGUN TAMAÑO, 1940-1985



Fuentes: G. Martine y P. Beskow, "O modelo, os instrumentos e as transformações na estrutura de produção agrícola", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987; C. Mueller, Ensaio especial, "Censos agropecuarios", en *Agroanalysis*, N° 6, Instituto Brasileiro de Economía, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, junio de 1987.

pondiente a la década de 1970, cabe señalar que el proceso de modernización conservadora llevada a cabo principalmente en ese período, ha contribuido a agravar la concentración, pues desató un fuerte proceso de especulación con la tierra, tanto para la producción como para mantenerla, en otros casos, como reserva de valor.

Los datos del Catastro de Inmuebles Rurales del INCRA³, indican en el corto plazo la misma tendencia a la concentración en el período más intenso de la modernización conservadora. En efecto (Martine y Beskow, 1987), en el período 1972-1978 bajó la participación de los predios de hasta 10 hectáreas y de 10 a 100 hectáreas. Se estima (Akcelrud, 1987) que en los años setenta sólo en los estados del Centro-Sur medio millón de pequeños propietarios perdieron sus tierras. En la actualidad se calcula que en las regiones de pequeñas propiedades cerca de 100 000 familias al año pierden sus tierras, lo que equivale a aproximadamente 500 000 personas. Por otro lado, los predios con un área superior a 10 000 hectáreas, que representaban 0,1% del total, aumentaron su participación en el área total de 19% a 25% entre 1972 y 1978. Los mismos datos también indican un aumento del grado de ociosidad de la tierra, asociado a la compra para fines especulativos o como reserva de valor.

De otra parte, ya en un análisis de más largo plazo, se estima que entre 1967 y 1984, los predios con más de 1 000 hectáreas aumentaron su superficie de cerca de 47% a 58%, mientras que los de menos de 100 hectáreas la disminuyeron de aproximadamente 19% a 14%.

El problema de la concentración de la tierra y la consecuente desigualdad en el campo pueden constatar en términos generales, por las siguientes cifras. El país dispone de un potencial de 500 millones de hectáreas de tierras utilizables para la producción agrícola, pero sólo son ocupadas con cultivos 80 millones de hectáreas incluidas grandes áreas en descanso debido a un sistema vicioso de rotación. Los inmuebles clasificados como latifundios, de acuerdo con los criterios del Estatuto de la Tierra, ocupan un área de 417 millones de hectáreas (83,4% del total utilizable); de ésta se mantienen cerca de 170 millones de hectáreas (34% del área utilizable) como superfi-

cie utilizable no explotada, de conformidad con declaraciones de los propietarios, y 125 millones de hectáreas (25% del área utilizable) permanecen mal explotadas. En consecuencia, casi 60% del área total utilizable del país que se encuentra en los latifundios, o no se explota (cerca de 41%) o se explota mal (cerca del 30%). Por otra parte, existen 12 millones de trabajadores rurales sin tierra o con tierra insuficiente y, de éstos, 8,7 millones de asalariados rurales no alcanzan a percibir un salario mínimo, equivalente a poco menos de 50 dólares mensuales (septiembre de 1987).

2. La producción de alimentos y el nivel nutricional

En las décadas de 1950 y 1960, se registró un crecimiento relativamente equilibrado entre los productos alimentarios y los destinados a la exportación, con una relativa estabilidad de los precios de los alimentos. En los años setenta, debido al proceso de modernización conservadora que indujo en una parte de la agricultura una cierta especialización en productos para la exportación y materias primas industriales, disminuyó la producción per cápita de alimentos básicos, excepto la de cebollas y tomate. Esta disminución fue muy fuerte en la yuca y frejol, y también fue intensa en la papa. En arroz, se mantuvo relativamente igual en ambas décadas, con una tasa de crecimiento per cápita igual a cero. En cambio se registró un crecimiento en la producción per cápita de trigo y un aumento espectacular en la de la soya. El primero se importa tradicionalmente y la segunda se destina fundamentalmente a la exportación.

Entre 1980 y 1985 el área destinada a la producción de arroz, trigo, papas y yuca disminuyó cerca de 24%, 14,5%, 13% y 7,5%, respectivamente, y la utilizada para el cultivo de frejol y maíz mostró casi el mismo crecimiento anterior. Esto significa que se mantuvo la tendencia de la década pasada hacia la baja de la producción per cápita de yuca, frejol y papa, sumándose a ella la disminución de la de arroz y trigo. Los únicos productos alimenticios básicos cuya producción per cápita creció fueron la soya y el maíz. Ambos también se utilizan como materia prima para la agroindustria y se destinan asimismo en parte, al consumo animal. En cuanto al maíz, sólo de 10 a 15% de su producción está disponible para consumo humano en el país.

³Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria.

Del análisis anterior y de las cifras del cuadro 5, resalta la tendencia a la baja de la disponibilidad global per cápita de alimentos básicos de origen vegetal, principalmente de aquellos que son típicos del consumo de los grupos de menores ingresos, como los frejoles y el arroz. La com-

binación de estos dos productos confiere gran valor nutritivo a la dieta y es una fuente poco costosa de calorías, proteínas, hierro y vitaminas. A ellos se agrega la yuca, de destacada importancia en la alimentación de los grupos citados, principalmente en el Nordeste.

Cuadro 5
BRASIL: PRODUCCION PER CAPITA DE ALGUNOS
ALIMENTOS BASICOS, 1960-1984*
(Kg/habitante/año)

Periodo	Arroz	Frejoles	Yuca	Maíz	Trigo	Soya
1960-1964	74.8	24.5	279.8	149.8	8.1	3.9
1964-1968	79.9	27.4	314.6	141.0	8.0	6.7
1968-1972	72.6	25.7	323.0	150.4	15.6	18.6
1972-1976	76.1	22.0	259.0	155.0	21.2	72.6
1976-1980	76.4	18.4	220.6	153.8	24.0	103.4
1980-1984	70.4	18.0	182.2	163.3	17.3	115.7

Fuente: G. Martine y R.C. García, "A modernização agrícola e a panela do povo", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

* Promedios ponderados.

El rendimiento de estos tres productos básicos para el consumo de los grupos de menores ingresos —frejoles, arroz y yuca— también disminuyó desde 1960 hasta 1984. En ese período, en cambio, aumentó el rendimiento de otros alimentos de origen vegetal —maíz, trigo, soya y caña de azúcar— cuyo destino es en gran parte la agroindustria. Lo más importante de esta "crisis de los alimentos básicos", es que la disminución de la producción per cápita y de los rendimientos ocurrió a pesar de que la expansión del área cultivada fue superior al ritmo de crecimiento de la población. Se observa nuevamente, en relación con la producción de alimentos, el carácter perverso del proceso de modernización conservadora promovido en el país.

Al examinar la evolución de la participación de las fincas, según su tamaño, en la producción de alimentos básicos (cuadro 6), la primera cuestión importante que surge, en relación con los alimentos más básicos en el consumo de los grupos de bajos ingresos (arroz, frejoles y yuca), es que bajó la participación de las fincas de hasta 10 hectáreas en la producción de arroz y frejoles, incrementándose en cambio en la de yuca. En

cuanto a las fincas de 10 a 99 hectáreas, bajó su participación en la producción de arroz y yuca, y aumentó en la de frejoles. Fusionando estos dos grupos de tamaños —de manera que queden incluidas las fincas muy pequeñas, pequeñas y algunas medianas— su participación en la producción bajó en los tres productos; se constata, sin embargo, que su aporte a la producción de frejoles y yuca fue bastante alto, cerca de 79% y 87%, respectivamente, en el año 1980; también fue alto en la de maíz, alcanzando a 68%. Se puede concluir que los productos típicos de las fincas de menor tamaño son la yuca, los frejoles y el maíz, aunque la producción de trigo y soya de las fincas menores de 100 hectáreas llega casi a 50%.

Por otro lado, el arroz se produce fundamentalmente en las fincas medianas, grandes y muy grandes —de 100 a 1 000 hectáreas y de 1 000 a menos de 10 000— alcanzando en estos dos grupos a cerca de 60% de la producción. También en trigo y soya estos dos grupos superaban levemente el 50% de la producción total. En consecuencia, el arroz, el trigo y la soya son, relativamente, los productos típicos de las propiedades media-

Cuadro 6
BRASIL: PARTICIPACION DE LAS FINCAS EN LA PRODUCCION DE
ALGUNOS ALIMENTOS BASICOS,
POR TAMAÑO, 1970-1980
(Porcentaje de la cantidad producida)

Tamaño de las fincas (há)	Arroz			Frejoles			Yuca			Maíz			Trigo			Soya		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1975	1980	1985	1970	1975	1980	1970	1975	1980
0 a 10	19.5	19.3	13.3	32.9	34.0	26.9	34.5	42.0	37.9	19.9	18.5	14.8	5.6	2.3	2.1	14.5	6.8	4.0
10 a 99	35.3	30.1	23.8	50.4	48.8	51.7	53.6	47.2	49.6	55.5	53.4	53.4	43.9	41.2	44.8	55.2	48.6	42.2
Menos de 100	54.8	49.4	37.1	83.3	82.8	78.6	88.1	89.2	87.5	75.4	71.9	68.2	49.5	44.4	46.9	69.7	55.4	46.2
100 a 1 000	33.9	35.2	38.3	14.8	15.1	18.7	10.7	9.9	11.1	20.4	23.2	25.7	42.6	47.4	45.4	25.6	36.9	40.9
1 000 a 9 999	10.7	14.3	21.4	1.9	2.0	2.6	1.2	0.9	1.3	4.0	4.7	5.7	7.8	9.0	7.3	4.6	7.5	11.8
10 000 y más	0.6	1.1	3.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.4	0.1	0.1	0.3	0.1	0.2	1.1
Producción total (millones de toneladas)	5.27	7.54	—	1.51	1.59	1.65	14.58	11.67	11.03	12.77	14.34	15.56	1.90	1.56	2.53	1.88	8.72	12.59

Fuente: G. Martine y R.C. García, "A modernização agrícola e a panela do povo", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*. Editora Caetes, São Paulo, 1987.

nas y grandes, contenidas en los grupos de fincas de 100 a 1 000 hectáreas. La producción de cualquiera de estos seis productos alimentarios básicos es casi insignificante en los predios excesivamente grandes —más de 10 000 hectáreas— pero llama la atención el aumento de su participación en la producción de arroz y soya en el período 1970-1980.

La explicación de la caída de la producción per cápita, de los rendimientos y de la participación de las fincas de menor tamaño en la producción de alimentos básicos de origen vegetal —principalmente arroz, fréjol, maíz y yuca— radica en los incentivos gubernamentales a los cultivos “dinámicos” para la exportación o para la agroindustria, concedidos a fincas medianas y grandes desde mediados de los años sesenta, en el contexto del proceso de modernización conservadora mencionado en la sección anterior.

En cuanto a los alimentos de origen animal, las existencias de bovinos crecieron a tasas superiores a las de crecimiento de la población en la década de 1970. Entre 1980-1985, sin embargo, su crecimiento fue bastante inferior al de la población y como no hubo un aumento importante de la productividad, se puede concluir que bajó la oferta interna per cápita de carne bovina y de leche en el primer quinquenio de la presente década; las existencias de porcinos se incrementaron entre 1970-1975 y bajaron bastante entre 1975-1985, disminuyendo también, en consecuencia, la oferta interna per cápita de carne porcina; las existencias de aves, después de un crecimiento espectacular entre 1970-1980, redujeron su crecimiento entre 1980-1985 a sólo 4%, lo que también indica una baja en la oferta interna per cápita. La disminución de la disponibilidad global de alimentos per cápita, tanto de origen vegetal como animal, desde el inicio de la modernización conservadora de parte de la agricultura tuvo como consecuencia un alza de los precios de los alimentos sistemáticamente por encima de la tasa de inflación.

La disminución del área destinada a algunos cultivos alimenticios básicos y de sus rendimientos, que se mencionó anteriormente, contrasta con el violento crecimiento del área utilizada, del rendimiento obtenido y de la producción per cápita en caña de azúcar. En el período 1975-1980, cuando el gobierno lanzó el programa PROALCOOL, cuyo objetivo principal era la sustitución

de energía, el área con caña de azúcar creció 32% y el rendimiento 50%; entre 1980-1985, el área aumentó todavía más, casi 50% y el rendimiento se incrementó nuevamente 50% sobre el nivel obtenido en 1980. En consecuencia, entre 1975-1985, el área utilizada con caña de azúcar se duplicó y el rendimiento aumentó 140%. La producción de caña de azúcar, cuyo crecimiento per cápita fue de cerca de 57% entre 1977 y 1983, recibe un fuerte subsidio a través del programa citado que según algunas interpretaciones no se justifica, ni en términos económicos ni sociales, por el desplazamiento de la producción de alimentos que implica el cultivo de caña de azúcar en áreas destinadas a cultivos alimenticios.

Recientemente, en una reunión del Consejo Monetario Nacional (CMN) realizada a fines de septiembre de 1987, en que se adoptaron nuevas medidas económicas, suscitó muchos comentarios la refinanciación de las deudas de los productores de azúcar y alcohol, por sus grandes repercusiones en el incremento del déficit público. Se liberó una línea de crédito equivalente a 280 millones de dólares para refinanciar 75% de las deudas de esos productores y *usineiros*, contraídas con los bancos estatales y privados.

A fin de complementar la oferta interna para atender la demanda nacional, el país fue forzado a importar alimentos. Aparte el hecho de realizar importaciones sin que haya necesidad real de hacerlo —que ocurre en algunas ocasiones por problemas de origen diverso— y, principalmente, de la aparente paradoja que significa que un país con la potencialidad de Brasil tenga que importar alimentos, estas compras han alcanzado volúmenes no despreciables en algunos períodos. A este respecto, destaca el incremento sostenido de largo plazo de las importaciones de trigo, que entre 1980 y 1985 siempre superaron los 4 millones de toneladas (cuadro 7); las importaciones de arroz, frejoles, maíz, carne bovina y leche en polvo, aun con variaciones considerables de un año a otro, se mantuvieron. En 1985 el balance comercial, (exportaciones menos importaciones), solamente referido a alimentos básicos, fue deficitario por ejemplo en trigo, maíz, arroz y leche en polvo; en los demás alimentos arrojó un superávit.

Los estímulos a la producción de cultivos “dinámicos” no alimentarios y de caña de azúcar, y el desplazamiento de la producción de alimen-

Cuadro 7
BRASIL: IMPORTACIONES DE ALGUNOS ALIMENTOS, 1970-1985
(Miles de toneladas)

Años	Trigo	Arroz	Legumi- nosas ^a secas	Maíz	Carne bovina	Leche en polvo
1970	1 994	—	12	2	1	22.0
1971	1 739	2	11	1	6	15.0
1972	1 811	9	12	2	1	12.0
1973	2 960	11	34	4	1	14.0
1974	2 406	1	10	3	52	21.0
1975	2 109	63	15	2	24	14.0
1976	3 435	17	77	2	23	18.0
1977	2 758	—	70	1	31	60.0
1978	4 335	29	25	1 262	113	12.0
1979	3 658	711	30	1 526	111	10.0
1980	4 358	239	61	1 594	65	62.0
1981	4 363	143	19	9 020	60	8.0
1982	4 225	137	22	—	21	7.5
1983	4 182	315	21	213	23	19.0
1984	4 869	—	73	254	34	30.0
1985	4 048	340	31	262	48	31.0

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, a base de datos de la FAO.

^a Entre 1970 y 1974 se incluye sólo frejoles. En 1973, los frejoles representan cerca del 80% del total de las importaciones del grupo.

tos, significaron la reducción del área destinada a la producción de alimentos básicos, de sus rendimientos y disponibilidad per cápita, con efectos contractivos en la oferta interna y expansivos en sus precios. Esto condujo a la necesidad de importar dichos alimentos para suplir la oferta interna y a un balance comercial deficitario en algunos de esos productos. Por el lado de la demanda interna de alimentos, coincidió una tasa de crecimiento demográfico relativamente alta con el proceso ya tradicional de concentración del ingreso, con un segmento importante de la población que percibe ingresos excesivamente bajos. Dadas estas circunstancias, no es posible esperar un resultado optimista para el problema alimentario y nutricional que afecta a la sociedad brasileña.

En efecto, la más amplia y profunda investigación nacional sobre nutrición, realizada en 1975, indica que en ese año dos tercios de la población permanecía en estado de subnutrición (Martine y García, 1987). Peor aún, desde esa fecha los índices de disponibilidad per cápita de calorías y proteínas vienen disminuyendo. Según otros resultados divulgados en el país en 1984, el

70% de la población total consumía una dieta alimentaria inferior a la mínima, de acuerdo con patrones de la Organización Mundial de la Salud (Simposio PMDB, Curitiba, noviembre de 1984). Aunque con tristeza, cabe recordar que 70% de la población de Brasil equivale a casi 100 millones de personas, subnutridas.

3. El éxodo rural y el proceso de urbanización

En forma similar a lo ocurrido en la evolución de otras economías en desarrollo, en las últimas décadas se produjo en Brasil un acelerado proceso de urbanización, causado por una alta y relativamente sostenida tasa de crecimiento demográfico y, principalmente, por una intensa corriente migratoria desde el campo hacia las ciudades. Ese proceso de urbanización transformó el país, en términos de predominio, de rural a urbano. Sin embargo, el sector rural mantiene su importancia relativa, pese a haber bajado su participación en el producto total generado, en la población total y en las exportaciones. Entre otros factores esto se debe a que, según el Censo Demográfico de 1980, existían 22 millones de trabajadores ocupados en la agricultura, mientras que la in-

dustria de transformación ocupaba 7 millones, o sea menos de un tercio.

La tasa anual de crecimiento demográfico de Brasil fue de 2.78% y 2.35%, respectivamente, en las décadas de 1960 y 1970. Según la FIBGE⁴, en 1985 nacieron poco más de 2.6 millones de niños (7 250 por día en promedio), a pesar de la interrupción del embarazo por aborto realizada por cerca de 4 millones de mujeres, lo que equivale a 10% del total mundial de abortos efectuados en un año, según la Organización Mundial de la Salud. El aborto conduce a la muerte todos los años, a la impresionante cifra de 400 000 mujeres en el país. Los 2.6 millones de niños nacidos en un año, equivalen casi a la población total del Uruguay y superan en poco la población total de Costa Rica.

El desequilibrio relativo entre la elevada producción de la fuerza de trabajo y las reducidas oportunidades de ocupación en el campo, con una multiplicación de trabajos temporales y mayor dependencia de formas inestables de ocupación, asociados al efecto de atracción que ejercen las ciudades, han conducido a un proceso creciente de migración campo-ciudad de proporciones gigantescas. Así, en la década de 1940 el éxodo rural fue de cerca de 3 millones de personas; en los años cincuenta, aumentó a 7 millones; en la década de 1960, alcanzó a 12.8 millones; y en los años setenta, llegó a la cifra récord de casi 16 millones de personas. A pesar de no existir cifras exactas (Martine, 1987), eso equivale, para dar una idea de magnitud relacionada con otros países de la región, a haber trasladado, a las ciudades de Brasil, en las últimas cuatro décadas, la mitad de la población de México; o en las últimas dos décadas, un número de personas similar al total de la población de Argentina o de Colombia.

Es posible (Mueller, 1987), que el éxodo rural en la década de 1950 haya sido más intenso en el Nordeste y, además, con un sentido interregional, desde el Nordeste hacia el Centro-Sur (regiones Sureste y Sur). Pero en la década de 1960 (Martine, 1987) la migración neta del campo fue más intensa, en números absolutos y relativos, en el Sureste que en el Nordeste. En la década de 1970, se agregaron al Sureste, superando al

Nordeste en números relativos, las regiones Sur y Centro-Oeste (cuadro 8).

Según el Plan Nacional de Reforma Agraria, para que el gran excedente de población pudiera incorporarse económicamente en el mercado de trabajo sin agravar la difícil situación urbana, sería necesario generar anualmente casi 400 000 empleos en los centros urbanos, además de los necesarios para atender a la población antes residente en esos centros. Al no reducirse el ritmo de migración campo-ciudad, aun con una tasa de crecimiento de 5% al año, en 1990 Brasil podría llegar a una cifra de 11 millones de desempleados.

Cuadro 8
BRASIL: MIGRACION NETA DE LAS AREAS RURALES
1960-1970 y 1970-1980
(Miles de habitantes)

Regiones y país	Migración neta	
	1960-1970	1970-1980
Norte	-447	-1
Nordeste	-4 373	-4 990
Sureste	-6 801	-5 038
Sur	-1 079	-4 395
Centro-Oeste	-135	-1 199
Brasil	-12 835	-15 611

Fuente: G. Martine, "Exodo rural, concentraçao urbana e fronteira agrícola", en G. Martine y R.C. Garcia, *Os impactos sociais da modernizaçao agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

Entre 1981 y 1985, como consecuencia de la crisis, el desempleo y el subempleo aumentaron en las ciudades, y la industria de la construcción civil —tradicionalmente empleadora de fuerza de trabajo no calificada proveniente del campo— cuyo crecimiento fue cercano al 10% en 1981, redujo su ritmo a 1.4% como promedio de 1982 en adelante. Ante esa situación es posible que la migración campo-ciudad haya disminuido. En cuanto al subempleo, por ejemplo, un trabajo reciente (Tokman, 1986) afirma que en la estructura de la ocupación no agrícola de Brasil, la participación del sector informal creció de 24.1% en 1980 a 30.1% en 1985.

La incapacidad de retener la población en el campo la determinó, entre otros, el proceso de

⁴Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

modernización conservadora de parte del sector agrícola concentrado en las regiones Sureste y Sur. Por esa razón, la expulsión del campo fue más intensa donde penetró también con mayor intensidad la modernización con la mecanización: primero en la región Sureste durante la década de 1960, y en los años setenta en el Sureste y en términos relativos, más el Sur y el Centro-Oeste.

En la región Nordeste, en que el flujo absoluto de migración campo-ciudad también fue intenso, se realizaron, entre otros, un proceso de intensificación de la ganadería y otro de sustitución de cultivos, impulsados por el intenso apoyo de los incentivos fiscales; a raíz de los elevados niveles de pobreza existentes en el campo, se produjo en la región una migración a las ciudades justificada por la búsqueda de mejores condiciones de vida.

En la región Norte y parte de la región Centro-Oeste, típicas de frontera agrícola, se registró, un proceso de apropiación privada de grandes extensiones de tierra, algunas de las cuales fueron adquiridas por empresas transnacionales. La incorporación de tierras por ese proceso fue, en muchos casos, mediante formas fraudulentas (*grilagem*) y con fines especulativos, lo que implicó, por un lado, el desalojo de los campesinos y, por otro, la permanencia de tierras ociosas. Lo importante en este caso, es que el proceso fraudulento o no, ha conducido a un relativo cierre de la capacidad de expansión de la fronte-

ra, desalojando campesinos y empujando a muchos de ellos hacia las ciudades o a retornar a sus lugares de origen. Por sobre todo, tiende a hacer inviable la utilización de la frontera como válvula de escape para minimizar la presión sobre las ciudades mediante un proceso de migración campo-campo. Lo anterior implica, en consecuencia, que es cada vez más difícil para los habitantes del campo encontrar un destino que no sea la ciudad.

El gran volumen del éxodo rural de las últimas décadas ha originado un aumento considerable del número de ciudades. En 1940 Brasil tenía 51 ciudades con 20 000 habitantes o más; el número de éstas aumentó a 85 en 1950; a 155 en 1960; a 257 en 1970 y a 419 en 1980. Según Ladislav Dowbor⁵, de los 26 millones de domicilios registrados en el Censo Demográfico de 1980, los ocupantes de 40% de ellos declararon que residían allí hacía menos de dos años. Este hecho indica una impresionante situación de nomadismo. Otro proceso paralelo a la proliferación de ciudades pequeñas y medianas, fue la concentración de la población en ciudades cada vez más grandes (cuadro 9).

Ese proceso de concentración dificulta la administración de las ciudades y tiende a agravar algunos problemas urbanos y otros relacionados

⁵L. Dowbor, "O PNRA e as transformações da agricultura", en *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, Editora Cortez, São Paulo, 1987.

Quadro 9
BRASIL: DISTRIBUCION DE LA POBLACION,
SEGUN LOCALIDAD DE RESIDENCIA, 1940-1980
(Porcentajes)

Localidad	1940	1950	1960	1970	1980
Rural	68.8	63.8	55.0	44.1	32.4
Hasta 10 mil habitantes	12.6	12.2	12.4	9.6	10.0
10-20 mil habitantes	2.6	2.9	3.9	5.3	4.0
20-50 mil habitantes	2.2	3.2	4.5	5.4	6.5
50-100 mil habitantes	2.0	2.5	2.7	3.5	4.6
100-500 mil habitantes	4.1	4.3	5.4	6.1	11.0
500 mil y más habitantes	7.7	11.1	16.2	26.1	31.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: G. Martine, "Exodo rural, concentração urbana e fronteira agrícola", en G. Martine y R.C. García, *Os impactos sociais da modernização agrícola*, Editora Caetes, São Paulo, 1987.

con el sector rural. En las áreas urbanas, principalmente porque se multiplican las necesidades de infraestructura física, la que debe construirse en zonas cada vez más alejadas y, por lo tanto, con mayores costos, esto implica la necesidad de que el Estado cuente cada vez con más recursos para dotar a las nuevas zonas urbanas de servicios básicos, como agua potable, energía, escuelas, transporte y otros. En relación con el transporte, por ejemplo, las personas que viven en las diez capitales principales —una población de casi 40 millones de personas— enfrentan problemas crecientes con gastos para esa finalidad también crecientes. En São Paulo y Rio de Janeiro, generalmente es necesario utilizar dos medios de transporte para ir de la casa al trabajo y otros dos para volver. Aparte del tiempo que se gasta en esos cuatro viajes diarios y del cansancio que producen, se estima que el costo de transporte para un trabajador común alcanza a cerca del 30% de su sueldo mensual.

En cuanto a los problemas de la concentración en grandes ciudades relacionados con el sector rural, podemos citar entre otros, la expansión de las grandes ciudades que generalmente avanza y acaba con los llamados cinturones verdes, áreas muy valorizadas por el sector rural pero que tienen un valor inferior al de la tierra urbana. En esas áreas, tradicionalmente utilizadas para producir alimentos básicos, principalmente productos hortícolas y frutícolas, la producción es desarticulada y desplazada, con mayores costos, a zonas más alejadas por el avance de la urbanización.

Otra consecuencia importante relacionada con la agricultura, es la complejidad que el crecimiento de las ciudades introduce en las cadenas de circulación y distribución de alimentos. Estas se tornan cada vez más difíciles de administrar y los precios de los alimentos al consumidor tienden a elevarse. Como las políticas antiinflacionarias tienen por objeto controlar los precios de los alimentos al consumidor, intentando que se mantengan dentro de lo posible lo más inelásticos al alza de ese nivel, en muchos casos el incremento de los costos de circulación y distribución se traspaasa a los productores, deprimiendo o impidiendo que suban en la misma proporción del alza de los costos, los precios que se pagan a estos últimos.

La gran masa de población que el sector rural fue incapaz de retener se enfrentó en las ciudades con la incapacidad de éstas para generar empleos estables a una velocidad acorde con la de llegada de la población proveniente del campo. De tal forma, muchos migrantes quedaron subempleados, con un insuficiente nivel de vida y marginados. No obstante, el éxodo rural no ha resuelto el problema de la pobreza en el campo. Por lo tanto, mientras se estrecharon los vínculos de integración entre el campo y la ciudad, se diseminaron y agravaron los problemas económicos y sociales en ambos espacios. Como resultado de esta perversa articulación socioeconómica, muchos productores pobres expulsados del campo se transformaron en consumidores quizá más pobres en las ciudades.

4. Otros problemas socioeconómicos

Además de las tres áreas de problemas comentadas, existen otras cuestiones no menos importantes que también se han agravado en el transcurso de las últimas décadas y que junto con las anteriores, constituyen el gran desafío que deben enfrentar en el presente y en el futuro la sociedad y el Estado brasileños.

Estos otros problemas, tratados de forma muy resumida, se vinculan con el modelo de crecimiento agrícola adoptado en el pasado reciente y a su articulación con el resto de la sociedad. De ellos, dos se relacionan directamente con el modelo citado y son, el precio de la tierra y los efectos en la salud humana y el medio ambiente. Un tercero que puede presentar una dificultad creciente en el futuro, esta ligado a la capacidad para penetrar en el mercado internacional de productos agrícolas. Para terminar, nos referimos a la violencia en el campo y las ciudades, tema que también tiene relación con el modelo aplicado en el sector rural por tratarse de una de sus secuelas, derivada de las deficientes condiciones de empleo y salarios y del muy concentrado perfil de distribución del ingreso, que han acentuado la pobreza y la marginalidad.

Cuando se analizó el proceso de modernización de la agricultura, se destacó el papel primordial que ha cumplido el crédito agrícola en la inducción de ese proceso. En el pasado en Brasil, para tener acceso al crédito rural era necesario ser propietario de la tierra, teniendo en cuenta

las condiciones muy ventajosas en que se concedía el crédito subsidiado, es natural que para usufructuar de tales ventajas hubiera una tendencia a aumentar la presión sobre el mercado de tierras, con consecuencias en su precio. Además, en el período que precedió a la mayor intensidad del proceso de modernización (1969-1971), el mercado de acciones experimentó una significativa expansión debido a la disponibilidad de recursos (Martine y Beskow, 1987). Sin embargo, a raíz de una caída muy brusca de la bolsa de valores de 1971, esos recursos, en la forma de excedentes financieros, se desviaron hacia aplicaciones más "seguras" en el mercado inmobiliario, que incluían también la compra de tierras agrícolas.

El efecto de los dos factores citados en el precio de la tierra agrícola, se puede observar al constatar que justamente a partir de 1972 éste inició un período de fuerte alza, en cualesquiera de sus cuatro usos posibles (cuadro 10) que coincidió también con el inicio del rápido aumento de los montos del crédito rural (cuadro 1). Así, en

Cuadro 10
BRASIL: INDICES DE LOS PRECIOS MEDIOS REALES
DE VENTA DE LA TIERRA
(1966 = 100)

Año	Cultivos	Campos	Pastos mejorados	Bosques
1967	99	94	92	92
1968	88	83	87	85
1969	89	90	80	89
1970	97	89	78	86
1971	102	101	89	91
1972	126	120	109	103
1973	222	223	168	148
1974	298	326	253	184
1975	339	384	286	211
1976	343	366	268	213
1977	362	367	258	212
1978	333	360	250	195
1979	315	358	240	185
1980	327	382	258	189
1981	365	417	280	206
1982	344	366	238	197
1983	271	285	185	152
1984*	293	294	199	146

Fuente: M.C. Cavalcanti de Albuquerque, "Estrutura fundiaria e reforma agraria no Brasil", *Revista de economia política*, vol. 7, N° 3, julio/septiembre de 1987.

* Primer semestre.

pocos años, entre 1971 y 1977, los precios de la tierra se multiplicaron por 3.5, 3.6, 2.9 y 2.3, respectivamente, según su uso para cultivos, campos, pastos mejorados y bosques. En los doce años comprendidos entre 1966 y 1977, los años extremos en cuanto a precio de la tierra para cultivos, por ejemplo, fueron 1968 como mínimo y 1977 como máximo. Entre esos extremos, el precio de la tierra para cultivos se multiplicó por 4.1. En 1976 el volumen de crédito rural en relación con el producto interno bruto sectorial inició su descenso, lo que se reflejó en la baja del precio de la tierra en cualesquiera de los cuatro usos a partir de 1977. Por tratarse de una correspondencia de tendencias muy ajustada, es imposible imputarla a una simple coincidencia. La elevación, en 1981, de los precios de la tierra para los cuatro usos, puede asociarse a la inversión en activos de menor riesgo y como reserva de valor, puesto que ese es el primer año en que el producto interno bruto bajó a tasas negativas (-3.4%), y la tasa de inflación subió, alcanzando 120%.

Se estima que parte del crédito rural se utilizó, directa o indirectamente, en la adquisición de tierras, principalmente en el período en que el crédito fue más abundante y barato. Esto, asociado a la realización de obras gubernamentales que mejoraron la infraestructura rural, debe haber redundado en mayor presión sobre el mercado de la tierra, alimentando más, a su vez, el alza de los precios. Por otro lado, la fuerte valorización de la tierra en un período corto seguramente contribuyó a aumentar la utilización de formas fraudulentas (*grilagem*) de apropiación de la misma y, por consiguiente, la violencia en el campo; esta situación implicó la expropiación y expulsión de ocupantes y pequeños propietarios sin poder ni capacidad para defender sus derechos. Los campesinos se vieron enfrentados a condiciones económicas mucho más difíciles, por la disminución relativa de su capacidad para adquirir tierras frente al incremento de su precio. Estos son en una visión general, los principales efectos socioeconómicos del encarecimiento de la tierra en el período más intenso del proceso de modernización.

Otro grupo de efectos del mismo proceso repercutió en la salud humana y en el medio ambiente. La ampliación del consumo de agrotóxicos (insecticidas, herbicidas y otros) sin los conocimientos suficientes para su aplicación co-

recta, como ha ocurrido en muchos casos en Brasil, tuvo sus consecuencias.

De acuerdo con datos citados por un grupo de investigadores⁶, según estudios realizados por el Instituto Biológico de São Paulo, en el período 1967-1979 se comprobaron 3 481 casos de envenenamiento por insecticidas, con 208 casos mortales. Un programa de vigilancia epidemiológica dirigido por la Universidad Estadual de Campinas, constató que de 1 107 trabajadores agrícolas examinados, 12% (133) padecían de algún tipo de intoxicación debido en el 40% de los casos a insecticidas fosforados-orgánicos, y que 36% de los pacientes debieron ser hospitalizados por la gravedad de los síntomas. En el Estado de Paraná (región Sur), de agosto de 1982 a marzo de 1983 (8 meses), se registraron 1 504 casos de intoxicación, con 49 muertes por accidentes y 24 por suicidio. Afirman los investigadores que la carencia de proteínas en la alimentación de los trabajadores rurales contribuye a aumentar la toxicidad de los productos químicos y, en consecuencia, los hace más peligrosos. Los datos presentados son ejemplos sueltos porque, desafortunadamente, no existe en Brasil un servicio eficiente que fiscalice y ejerza algún tipo de control sobre el uso de los agrotóxicos en el sector rural.

En las últimas décadas, la forma depredatoria en que se realiza la actividad agropecuaria en el país ha tenido muchos e intensos efectos en el medio ambiente. Existen trabajos y ejemplos, que no cabe enumerar aquí, que indican consecuencias en la erosión del suelo rural y urbano; desmonte de grandes extensiones, principalmente en la Amazonia; polución hídrica y desequilibrios del ciclo hidrológico. Lo importante, de acuerdo con Martine (1987), es que un proceso de modernización que implique homogeneización genética y operacional, termina por erradicar grandes cantidades de especies vegetales y animales que existían anteriormente en condiciones naturales de heterogeneidad, muchas de las cuales poseían un alto potencial productivo y nutritivo. Se estima que cada planta que desaparece hace también desaparecer de 10 a 30 especies animales, enmarcando una tendencia que

violenta y rompe cada vez más el equilibrio ecológico existente.

Como ya se señaló, uno de los objetivos del proceso de modernización fue la generación de excedentes de productos agrícolas exportables, lo que se ha logrado en parte de acuerdo con los resultados del balance comercial. Pero no sólo en la actualidad sino también para el futuro, teniendo en cuenta que los compromisos para hacer frente a la deuda externa del país exigen cuantiosos recursos captados en el exterior, y aun suponiendo que la crisis actual sea superada, surge el siguiente interrogante: ¿en qué medida se podrá continuar generando considerables excedentes en el balance comercial mediante la exportación de productos agrícolas?

En un análisis de largo plazo⁷, se constata que entre 1960 y 1983, la tasa de crecimiento anual del volumen exportado de los principales productos agrícolas, fue de 2.4% para América Latina; en cambio la misma tasa fue de 5.6% para los Estados Unidos; 8.8% y 9.4% para los países de la Comunidad Económica Europea y países de la Asociación Europea de Libre Comercio (excepto Portugal), respectivamente; 4% para Canadá y Asia; y 4.6% para Oceanía. Los países o grupos de países citados, han penetrado mucho más intensamente que los países latinoamericanos en el mercado mundial de productos agrícolas; muchos de ellos han estado generando de forma continua grandes excedentes al amparo de subsidios agrícolas nacionales y se han transformado, a lo largo del presente siglo, de importadores en exportadores netos de productos agrícolas.

Además, debido a los efectos de la crisis actual y de la manipulación de los mercados, ha habido en los años transcurridos de la presente década una baja de los precios internacionales de productos agrícolas, lo que ha significado para América Latina la necesidad de exportar cada vez mayor volumen de productos para mantener el mismo valor total.

Por otra parte, según el Informe sobre el Desarrollo Mundial⁸, se observa un incremento

⁶E. Flores Rugg, F. Rodríguez Puga, M.C. Martins de Souza, M.T. Ungaro, M.S. Ferreira, Y. Yokomizo y W. Almeida, "Impactos dos agrotóxicos sobre o ambiente e a saúde", en G. Martine y R.C. García, *op. cit.*

⁷M. Figueroa y C. Talavera, "Desplazamiento y marginalización de América Latina en el comercio mundial agropecuario", PROGADES, documento docente, Serie II, N° 56, Santiago de Chile, 1987.

⁸Banco Mundial, 1986.

de los aranceles en los países desarrollados, como medida de protección a la agricultura. El mismo informe indica, en relación con los alimentos y bebidas y las materias primas, un importante coeficiente de protección nominal que se traduce en medidas de apoyo al productor en los países industriales, y una situación contrastante en los países en desarrollo, en donde la incidencia de las medidas es muy poco de apoyo a los productores y mucho más de gravámenes.

Finalmente, casi todos los países latinoamericanos aplican medidas para diversificar sus exportaciones de productos agrícolas, pero todos intentan penetrar en los mismos mercados y con un grupo de productos similares. Esta situación plantea serias dudas acerca de la posibilidad de continuar con un modelo agrícola en Brasil cuyo objetivo fundamental es aumentar la generación de excedentes agrícolas exportables, aunque los compromisos derivados de la deuda externa impongan la necesidad cada vez mayor de captar divisas en el mercado internacional.

Frente a la posible limitación para continuar penetrando con intensidad en los mercados mundiales de productos agrícolas, el eje del problema volvería a ser la cuestión interna; se podría pensar, entonces, en inducir la reconversión gradual de las grandes y medianas empresas agrícolas, de productoras para la exportación y de materias primas agroindustriales a productoras de alimentos básicos, aun manteniendo la actual estructura concentrada de propiedad de la tierra. Sin embargo, como sería necesario garantizar la rentabilidad de corto y mediano plazo de esas empresas, los precios de los alimentos tenderían al alza. Un incremento del precio de los alimentos básicos —bienes salariales— que se mantiene durante un período prolongado, presiona hacia arriba los costos en toda la economía, realimentando el proceso inflacionario.

Si el gobierno aplicara medidas para mantener bajos los precios de los alimentos básicos producidos en tales circunstancias, por ejemplo mediante subsidios, eso podría repercutir negativamente en el déficit fiscal, que en este momento se intenta disminuir considerablemente en Brasil. Este planteamiento en torno a los posibles límites en el corto y el mediano plazo para la reconversión a la producción de alimentos es una hipótesis, que tendría que ser comprobada por medio de un estudio más profundo. De todas maneras,

se considera que la reconversión en el corto plazo, no sería fácil, en el caso de la soya y de la caña de azúcar, por ejemplo, por su rentabilidad y por la infraestructura ya existente para su producción, comercialización e industrialización. Pero aunque la reconversión fuera posible, no resolvería el problema de la pobreza en el campo ni en las ciudades. Además, no atendería a justas reivindicaciones por mejores condiciones de vida, plenamente válidas en un período de transición en el que se intenta consolidar el proceso de redemocratización en el país.

La violencia en el medio rural ha aumentado notablemente en el transcurso de las últimas décadas, principalmente la centrada en conflictos por la tierra. A pesar de la gran corriente migratoria campo-ciudad antes comentada, según Reydon⁹, en 1971 el número de conflictos por la tierra registrados por el INCRA fue de 109, y en 1984 se elevó a 950.

De acuerdo con la CONTAC¹⁰, entre 1970 y 1986, 118 000 familias de pequeños productores, equivalentes a cerca de 700 000 personas, enfrentaron conflictos por la posesión de la tierra. Las cifras indican un agravamiento de este tipo de conflictos en los últimos dos años. Actualmente existen 30 campamentos de trabajadores sin tierra distribuidos en todo el país, con 4 000 familias equivalentes a aproximadamente 24 000 personas. Estos datos sugieren la magnitud que han adquirido el conflicto por la tierra y la violencia en el campo en Brasil.

En el sector urbano, los paros por reivindicación salarial alcanzaron a 640 en 1985, el doble de los realizados en el año anterior, y en junio de 1987 hubo 30 acciones de saqueo por parte de los afectados por la sequía en el Nordeste. Aparte de los paros, en São Paulo, sólo en tres semanas, entre junio y julio del presente año, fueron asaltados y depredados nueve supermercados de la periferia de la ciudad; en Rio de Janeiro ocurrió lo mismo con cuatro supermercados en menos de un mes. Se estima que el promedio de asaltos cometidos en el país es de poco más de uno cada media hora¹¹.

⁹B. Reydon, "Síntese crítica do plano nacional de reforma agrária, Editora Cortez, en *Reforma agrária da nova república*, *op. cit.*

¹⁰Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas.

¹¹*Revista Veja* N° 979, junio de 1987, p. 41.

Sin embargo, lo más preocupante en este momento en lo referente a la agudización de la violencia, es que tanto en el sector rural como en el urbano, ésta se está transformando de una acción individual a una acción colectiva. En el sector rural, porque son grupos de personas que a falta de otra alternativa pacífica, se desplazan y se ven forzados a generar violencia en un intento por sobrevivir, enfrentándose, por otra parte, con la reacción de grupos armados organizados. En el sector urbano, donde proliferan las empresas privadas de seguridad, ya no se trata sólo del delincuente común en un asalto individual, sino más bien de grandes grupos humanos también en busca de supervivencia; o aun, de las reaccio-

nes colectivas violentas de barrios marginales, como son los casos de las *favelas* de Rocinha (200 000 habitantes) en Rio de Janeiro, ocurrido a mediados de agosto de este año o del Cerro Santa Marta (11 500 habitantes), a fines del mismo mes. En esa ciudad, por ejemplo, sobre cuyos núcleos de población marginal los censos han incluido una investigación específica, en el período 1950-1980 (Guimaraes, 1982), el número de *favelas* casi se cuadruplicó, al aumentar de 58 a 192. La población de las *favelas* en el país creció 50% en el último quinquenio, de 8 a 12 millones de personas mientras la población total creció 13.5% en el mismo período. Se trata de un intenso proceso de "favelización".

III

Conclusiones

Brasil tiene una gran potencialidad que aún no ha sido plenamente utilizada. Su producto interno bruto de 280 000 millones de dólares convierte a su economía en la octava más importante del mundo. Sin embargo, por su producto interno bruto per cápita, que alcanza a poco más de 2 000 dólares, ocupa el 40º lugar entre 128 países; si se consideran sólo los 101 países en vías de desarrollo, le corresponde el 22º lugar.

En relación con América Latina, en los últimos 35 años Brasil ha crecido más rápidamente que el conjunto de la región. En 1950 su producto interno bruto alcanzaba a cerca del 28% del total regional, elevándose a 36% en 1985. Su producto interno bruto per cápita, que era el 80% del promedio regional en 1960, llegó a superar levemente ese promedio en 1985. Siempre en relación con América Latina, el país ha avanzado mucho en cuanto a desarrollo científico y tecnológico y ocupa una posición destacada en la región, pero todavía le queda bastante por avanzar en esas áreas.

Su crecimiento económico en las últimas décadas fue muy alto, pero se enfrenta en la actualidad con una serie de problemas, tanto económicos como sociales. Además, vive un momento político muy importante y al mismo tiempo com-

plejo, que pone a prueba su capacidad para consolidar el proceso de redemocratización.

La crisis de los años ochenta y la deuda externa contribuyeron a exacerbar los problemas socioeconómicos, al mismo tiempo que restringían la disponibilidad de medios para enfrentarlos. Pero no fueron la causa de los mismos, aunque influyeron en su agravamiento. Una parte de la sociedad brasileña viene contrayendo, desde hace muchos años, otro tipo de deuda representada por una significativa y creciente deuda social interna, diferente del importante déficit público que alcanza actualmente a cerca de 1 600 millones de dólares. En esta deuda social interna, cuyo monto es incierto, los acreedores son otra parte expresiva de la población y, paradójicamente, no disponen de capacidad financiera para establecer fondos de reserva que les permita, ocasionalmente, cubrir deudas impagas; y en este caso las tasas de interés no se han elevado en reiteradas oportunidades, puesto que siempre han sido negativas en términos reales.

El proceso de modernización de parte de la agricultura, que no ha resuelto el problema de la concentración de la tierra, modernizando su distribución y democratizando el acceso a la misma, fue conservador, parcial e inconcluso, con reper-

cusiones en toda la sociedad. Realizado de forma excesivamente rápida y no gradual ni progresiva, mediante fuertes incentivos gubernamentales, con una tecnología inapropiada con relación a la dotación de factores existente, ha maximizado la utilización del factor relativamente escaso —el capital— y minimizado la utilización del factor abundante —el trabajo—. En consecuencia, limitó la capacidad de generación de empleo en el campo, desarticuló en las áreas modernizadas parte de la economía campesina ya existente, disminuyó la producción per cápita de alimentos y forzó un extraordinario proceso de migración campo-ciudad, que implicó un masivo incremento de la población redundante en las ciudades. Este proceso tiene en Brasil las repercusiones negativas que llevaron a denominarlo (George, 1987) como "síndrome de la modernización". Aparte de otras consecuencias no menos importantes, no ha resuelto el problema de la pobreza y marginalidad en el campo y ha agravado esos mismos problemas en las ciudades. Su efecto final y grave, es el aumento de la violencia en todo el territorio nacional.

En este momento está presente en el país un conjunto de desafíos cuya posibilidad de enfrentarlos en el futuro dependerá, en parte, de los resultados de la Asamblea Nacional Constituyente y por sobre todo de la organización y participación de grupos sociales representativos para la defensa de sus intereses. Los principales desafíos que deben afrontar la sociedad y el Estado en las áreas económica y social son, entre otros: encarar el conflicto distributivo; adoptar una firme posición de austeridad fiscal que permita reducir la deuda interna y el déficit público; mantener una alta tasa de crecimiento económico; estimular el ahorro y la inversión privados; bajar la tasa de inflación; asumir una posición clara, soberana y negociable en relación con la deuda externa; y democratizar el aparato del Estado, descentralizando y desburocratizando su gestión. En el plano político, los principales desafíos parecen ser: consolidar los procesos de democratización y de efectiva independencia de los poderes; modernizar el cuadro político, aumentando la representatividad social de los partidos y del gobierno; concluir los trabajos de la Asamblea Constituyente, alcanzando una adecuada legitimación social para la nueva Constitución.

Para enfrentar los desafíos económicos y so-

ciales mencionados se discute una serie de reformas, en varios sectores, todas integradas en un contexto global de reordenamiento del proceso de desarrollo. Entre esas reformas, está la reforma agraria, que posiblemente después del régimen de gobierno y de la duración del mandato del Presidente, sea el asunto más importante en discusión en la sociedad, en la Asamblea Constituyente y en segmentos importantes del gobierno. Lo anterior indica la complejidad del momento actual que vive el país y los enormes desafíos que deberá enfrentar en el futuro inmediato. Los citados retos tienen que ser atacados con intensidad y decisión, de forma simultánea y rápida.

Brasil nunca ha realizado una reforma agraria y llevarla a cabo sin restringirse solamente a distribuir la tierra, además de ser una tarea considerada prioritaria por el actual gobierno, es quizá la única alternativa necesaria y disponible no represiva para aplacar la violencia en el campo, minimizar el éxodo rural y la violencia de las ciudades; mejorar las condiciones de vida, disminuyendo la pobreza; atender a justas reivindicaciones de enormes contingentes de campesinos sin tierra, democratizando el acceso a la misma; incrementar la producción de alimentos y garantizar su adecuado abastecimiento en las ciudades; ampliar el mercado interno y disminuir la dependencia alimentaria internacional; y reforzar la legitimación del aparato del Estado y apoyar la consolidación del proceso de redemocratización.

Un proceso de reforma agraria relativamente amplio, que rebase el objetivo de distribución de la tierra, puede ser similar a lo establecido en el decreto 91 766, del 10 de octubre de 1985, que lanzó el Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA) en Brasil, aunque algunos lo consideran conservador y muy limitado y otros muy pretencioso. Ese plan prevé un conjunto de programas con funciones y órdenes de prelación diferentes, pero complementarios e interdependientes. Establece un programa básico, de asentamiento de los trabajadores rurales en tierras expropiadas o disponibles por otros medios, que actúa en la organización socioeconómica de los beneficiarios para la producción, comercialización e industrialización, y presta asistencia mediante actividades de promoción económica y social. Los programas complementarios, totalmente articulados y ejecutados de acuerdo con las exigencias del pro-

grama básico, comprenden acciones en las áreas de regularización fundiaria, colonización y tributación. Los programas de apoyo a los anteriores, engloban actividades de catastro rural, estudios e investigaciones, apoyo jurídico y desarrollo de recursos humanos. El citado plan prevé para los programas una caracterización general, directrices operacionales, medidas de acción inmediata y los organismos involucrados en la ejecución de cada uno, así como la estimación de los recursos financieros necesarios y una indicación de las fuentes de financiamiento.

La presentación de la Política Nacional de Desarrollo Rural por tres ministros¹² al Presidente de la República, en octubre de 1985, afirma que "la reforma agraria no es un fin en sí mismo, sino un medio para realizar la justicia social y aumentar la productividad; no existe aisladamente, ni agota las medidas necesarias a la paz social; es parte de un todo y como tal debe ser tratada. Los problemas del campo no se resolverán solamente con la mejor distribución de la propiedad, pero ésta puede contribuir decisivamente a un desarrollo rural más equilibrado". El Presidente al aprobar el Plan Nacional de Reforma Agraria, afirmó que "ninguna nación moderna se desarrolló sin antes enfrentar el problema agrario. No es posible —nunca ha sido posible y ni por casualidad ocurrió diferente en la historia del mundo— construir una democracia sin tres elementos esenciales: concordia, coraje y modernización".

Desde 1985 el nuevo gobierno ha estado aplicando algunas medidas previstas en el Plan Nacional de Reforma Agraria, lanzado en el mismo año. A pesar del gran esfuerzo realizado, el avance ha sido muy lento. Existe una serie de limitaciones en diversas áreas y las posiciones se están polarizando cada vez más, a favor y en contra de la reforma agraria, contribuyendo a exacerbar la violencia. Todo indica en este momento, que quienes se oponen a que se realice de una forma pacífica y dentro de la Ley, olvidan que esa oposición aumenta el riesgo de una violencia incontrolable, cuya herencia puede ser una convulsión social grave. El problema fundamental de los sectores rural y urbano del Brasil actual es que la

situación no permite, lamentablemente, descartar la posibilidad de un agravamiento de la violencia.

Aun ante este cuadro socioeconómico complejo, difícil y preocupante, el espacio político para realizar la reforma agraria actualmente en Brasil viene reduciéndose desde el lanzamiento del PNRA en 1985. El 21 de octubre de 1987, el gobierno promulgó el decreto ley 2363. Este decreto determina la extinción del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, INCRA, organismo encargado de la ejecución del PNRA; y establece los límites mínimos para la expropiación en 250 hectáreas para las regiones Sur y Sureste, 500 hectáreas para el Nordeste, 1 000 hectáreas para el Centro-Oeste y 1 500 hectáreas para el Norte. Además, elimina la posibilidad de expropiación de propiedades de cualquier tamaño, cuyas tierras sean consideradas como "áreas en producción", sin definir el concepto de "áreas en producción". Se estima que las medidas previstas en el decreto excluyen de la reforma agraria al 97% de los propietarios rurales del país, o sea un área equivalente a 315 millones de hectáreas. En síntesis, el mencionado decreto ley desarticula la base institucional y limita fuertemente las condiciones para ejecutar a corto y mediano plazo el PNRA. Por eso se afirma que implica la implsión de la reforma agraria en Brasil¹³.

De no ser posible realizar la reforma agraria en el presente —considerando el aumento de las dificultades, el empeoramiento del nivel de vida de grandes estratos de la población y el incremento de la violencia rural y urbana— en un cuadro democrático, parece que ésta tenderá a mantenerse como necesidad para el futuro, puesto que no será fácil encontrar otra alternativa que la reemplace y que permita resolver, sin represión y en libertad, la fuerte contradicción social ya existente. Postergarla, significa desplazar para el futuro un problema que se agrava y que deberá ser enfrentado, posiblemente en condiciones distintas, más difíciles y más complejas.

Por otro lado, realizarla significa encarar el desafío al cual fueron sometidas muchas otras naciones del mundo, racionalizando el manejo de sus recursos naturales y de población; contri-

¹²Agricultura, Reforma y Desarrollo Agrario, y Planificación.

¹³"Decreto implode a reforma agraria", *Revista Exame*, N° 389, 11 de noviembre de 1987, p. 11.

buyendo decisivamente a un proceso de pacificación nacional; y superando grandes contradicciones sociales. Además de alcanzar los objetivos socioeconómicos mencionados, permitiría conferir el derecho a la ciudadanía a millones de personas que tienen solamente nacionalidad. Repre-

sentaría para Brasil superponer la contemporaneidad al legado del arcaísmo, transitando en el futuro por el sendero de la modernización en condiciones de equilibrios relativamente estables dentro de la sociedad, necesarios y suficientes para su desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Abramovay, R. (1987): Reforma agraria, desenvolvimento capitalista e democracia, *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*. São Paulo: Editora Cortez.
- Alkcelrud, I. (1987): *Reforma agraria - a luta pela terra no Brasil*, São Paulo: Global Editora.
- Albuquerque, M. (1987): Estrutura fundiária, *Revista de economia política*, vol. 7, N° 3, julio/septiembre.
- Assembléia Nacional Constituinte, VI - Comissão da ordem econômica VI-C- Subcomissão da política agrícola e fundiária e da reforma agraria (1987): *Relatório e anteprojeto*, Brasília, mayo.
- Banco Mundial, (1987): *Informe sobre el desarrollo mundial 1986*, Washington, D.C.
- Delgado, G. da C. (1985): *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo: Editora da UNICAMP e Icone Editora.
- Dowbor, L. (1987): O PNRA e as transformações da agricultura, *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Figuerola, M. y C. Talavera (1987): *Desplazamiento y marginalización de América Latina en el comercio mundial agropecuario*, PROCADES, Documentos docentes, Serie II, N° 56, Santiago de Chile.
- Fundação Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia (1987): *Conjuntura econômica*, vol. 40, N° 7, julio de 1986 y vol. 41, N° 3, marzo.
- Ghai, D. (1987): *Economic growth, agrarian transformation and social progress*, Brasília, 1987.
- George, S. (1987): *Enferma anda la tierra*. Madrid: Iepala Editorial.
- Graziano da Silva, J. (1987): Reforma agraria, já?, *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Grzybowski, C. (1987): *Caminhos e descaminhos dos movimentos sociais no campo*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Guimaraes, A.P. (1982): *As classes perigosas - Banditismo urbano e rural*, Rio de Janeiro: Edições Graal Ltda.
- Hoffmann, R. (1979): A concentração da posse da terra no Brasil. *Encontros com a civilização brasileira*, N° 7, enero.
- Homem de Melo, F. (1986): *The external crisis, adjustment policies and agricultural development in Brazil*. São Paulo, noviembre.
- Lima Filho, O. (1985): *A questão agraria*. Brasília: Câmara dos Deputados.
- Martine, G. y R.C. García (1987): *Os impactos sociais da modernização agrícola*. São Paulo: Editora Caetes.
- Ministerio da Fazenda (1987): *Plano de controle macroeconômico*. Brasília, julio.
- Ministerio da Reforma e do Desenvolvimento Agrario-MIRAD (1986): *Brasil: desenvolvimento rural e reforma agraria*, Brasília, noviembre.
- Ministerio da Reforma e do Desenvolvimento Agrario-MIRAD e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria-INCRA (1985): *Plano nacional de reforma agraria*. Brasília, octubre.
- _____ (1985): *Estatuto da Terra*, Brasília.
- Mueller, C.C. (1987): Censos agropecuarios. Ensaio especial, *Agroanalysis*, vol. 11, N° 6, Fundação Getulio Vargas, Instituto Brasileiro de Economia, Rio de Janeiro, junio.
- Müller, G. (1987): A terra não é mais aquela: Mirad nela?, *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Munhoz, D.G. (1982): *Economia agrícola: agricultura - uma defesa dos subsídios*, Petrópolis: Editora Vozes.
- Paiva Abreu, M. (s. f.): *Política social no Brasil: a relevância dos paradigmas históricos e comparativos*. Texto para discussão, N° 127, Departamento de Economia, PUC, Rio de Janeiro.
- Pessoa, D. (organizador), (1986): *Reforma agraria em debate*. Recife: Editora Massangana.
- Pinto, L.C.G. (1979): Notas sobre a política agrícola brasileira, *Encontros com a civilização brasileira*, N° 7, enero.
- Revista Exame*, N° 389 (1987): São Paulo: Editora Abril, 11 de noviembre.
- Revista Veja*, Nos. 978 a 996 (1987): São Paulo: Editora Abril, junio a octubre.
- Reydon, B. (1987): Síntese crítica do PNRA. *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Sandroni, P. (1987): O PNRA, ou o reformismo conservador, en *Reforma agraria da nova república - Contradições e alternativas*, op. cit.
- Sautchuk, J., H.M. Carvalho, y S.B. Guzmão (1979): *Projeto Jari: A invasão americana*, São Paulo, Editora Brasil Debates, Ltda.
- Tokman, V. (1986): *Creación de empleo productivo: Una tarea impostergable*, PREALC/280, Santiago de Chile, septiembre.