

En los últimos diez años se ha ejecutado en Brasil una ambiciosa política de reforma agraria. Analizar la evolución y el manejo de los conflictos agrarios en el periodo 1994-2002, que corresponde a la Administración Cardoso, durante la cual casi 600 mil familias han sido asentadas en tierras expropiadas para fines de reforma agraria. Se sostiene la tesis de que hubo una clara relación entre las ocupaciones y conflictos sociales en el campo y las acciones de expropiación y asentamientos de reforma agraria. Es por esto que se puede decir que la reforma agraria en Brasil se ha realizado mediante el conflicto.

Introducción

A lo largo de la historia contemporánea de Brasil los conflictos agrarios han sido determinados por diferentes razones y han tomado proporciones particulares, con dinámicas y modalidades propias. El proceso de ocupación de la frontera agrícola fue permeado de conflictos y violencia en torno de la cuestión de la tierra. El conflicto se establecía por la superposición de la frontera agrícola debido a la acción de los pioneros en la ocupación de la tierra con el movimiento de expansión del capital y la propiedad privada. Los pioneros, agricultores familiares que migraban en busca de condiciones de trabajo o estimulados por programas oficiales de colonización, entraban en choque con empresas y grandes hacendados que se instalaban en las mismas áreas, apropiándose de tierras ya ocupadas y cerrando el acceso de los pequeños agricultores a las tierras hasta entonces libres.

Varios autores, como José de Souza Martins, Otávio Ianni y Fernando Henrique Cardoso, resaltan que la violencia y la ilegalidad tuvieron un papel central en el proceso de expansión de la frontera agrícola brasileña. Durante el régimen militar los conflictos de tierras en las regiones de frontera eran tratados como conflictos privados o

* Instituto de Economía de Unicamp, buainain@eco.unicamp.br.

** El artículo es un resumen de un estudio más amplio, preparado para FAO y USDA, a quienes agradezco el apoyo.

como problemas de seguridad nacional. Los conflictos asumían principalmente el carácter de violencia contra el individuo, pues los pequeños productores y trabajadores inmigrantes, desorganizados políticamente, no lograban establecer una estrategia de resistencia y actuación que colocase el conflicto de tierras en una dimensión política. Incluso, es en este contexto que surge la Comisión Pastoral de la Tierra (CPT), una de las instituciones más actuantes en el área de la defensa de los derechos de los trabajadores envueltos en conflictos agrarios en general.

En los últimos 20 años, los conflictos de tierras pasan a asumir otra naturaleza debido al fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores sin tierra, pequeños productores rurales, organizaciones no gubernamentales vinculadas a la defensa de los derechos humanos y a la causa de la reforma agraria. Se trata, en especial, de un conflicto que se manifiesta en el plano político como estrategia de resistencia y lucha por la reforma agraria, por el acceso a la tierra y, más recientemente, por políticas públicas de desarrollo rural y reducción de la pobreza. O sea, al lado del conflicto clásico por causa de la “violencia del latifundio”, los conflictos adquieren una nueva dimensión, y tienen origen en el movimiento de “los sin tierra” que ocupan propiedades ya tituladas como parte de su estrategia de presión sobre el gobierno para realizar la reforma agraria.

La actuación de la Administración Cardoso (1994-2002) en el área agraria fue marcada por dos grandes conflictos, que resultaron en verdaderas tragedias: Eldorado de Carajas, en Pará, y Corumbiara, en Rondonia. Es posible afirmar que la propia estrategia de acción del gobierno, en todos sus niveles, estuvo motivada, de forma directa, por estas tragedias. Por un lado, se impone como indispensable acelerar y llevar a cabo la reforma agraria buscando atenuar y evitar los conflictos sociales en el campo que podrían producir otros “Eldorados” o “Corumbiaras”. Por otro lado, se introduce una acción cautelosa en el trato del problema que en muchos casos degeneró a una situación de abierta ilegalidad, y que de cierta forma

contribuyó para estimular nuevos conflictos, a pesar que no hubo muertes provocadas directamente por la confrontación del movimiento social con fuerzas oficiales, pero que se traducen en conflictos entre hacendados e integrantes de los movimientos sociales, muchos de los cuales sí han provocado muertes.

Este accionar cauteloso se tradujo, por lo menos por un tiempo, en hacerse de la vista gorda ante el problema. Las ocupaciones de tierras eran “casi” permitidas y dejadas para tratarse en el plano puramente jurídico, que, como veremos, es completamente inadecuado para enfrentar el problema; los mandatos judiciales, emanados de acuerdo con la legislación civil del país que asegura y protege el derecho de propiedad privada, no eran ejecutados por el poder judicial, que no encontraba condiciones para reintegrar la posesión de la propiedad ocupada (*esbulhada*); se pidió la intervención policial para hacer cumplir el mandato, el cual no era atendido, colocando los poderes ejecutivo y judicial en condiciones de confrontación y de falta de respeto a la propia ley que deberían cuidar, y así por delante. La contrapartida de la aparente permisividad con relación a la acción de los movimientos de trabajadores sin tierra es la impunidad con relación a las acciones de los hacendados y sus representantes, acciones en muchas ocasiones violentas, practicadas teóricamente en nombre de la “legítima defensa de la propiedad privada”.

Desde el punto de vista político, la ocupación tiene un doble objetivo: forzar al gobierno a realizar la expropiación de propiedades consideradas improductivas, y por otro lado, como instrumento de movilización social y política por parte del movimiento social organizado. Desde el punto de vista estratégico, los conflictos se dan en torno de la apropiación de tierras del Estado y en torno de la desapropiación de tierras improductivas.

La Constitución Federal de 1988, al brindar protección excesiva a la propiedad rural y transferir el dominio de las tierras fiscales para los estados de la federación, ha contribuido para agravar las tensiones en el campo y aumentar las dificultades para solucionar los

problemas agrarios. La transferencia de la competencia de discriminar tierras fiscales reversibles para las provincias coloca la cuestión agraria al alcance de la oligarquía regional, con poder suficiente para ejercer presión sobre los gobiernos de los estados, sobre la justicia y la policía en el sentido de legitimar la apropiación ilegítima de tierras y obviar las acciones de las grandes empresas y hacendados controladores de grandes *glebas* de tierras. Por otro lado, al dejar el poder de expropiación en la esfera federal, crea un hiato de poder, favoreciendo la proliferación de los conflictos.

El aumento de los conflictos llevó a una reorientación de la política agraria y de la estrategia de gestión de los conflictos agrarios: por un lado, el gobierno ha buscado aceptar, todavía dentro de los marcos de la institucionalidad vigente, los mecanismos de intervención *fundiaría* buscando elevar la capacidad de respuesta a los conflictos; por otro lado, “legitimado” por una acción renovada de expropiación y asentamiento, en escala inédita en el país, el gobierno aumentó la presión sobre los movimientos sociales en el sentido de restringir su capacidad de actuación y de presión.

Esta presión del gobierno sobre el movimiento social se manifiesta en varias medidas de orden legal buscando reducir el poder de movilización de los mismos y hasta su propia viabilidad. Desde este punto de vista, el gobierno y los movimientos ven las medidas adoptadas sobre un prisma diferente; para el gobierno, las medidas tuvieron la función de reducir los conflictos y de abrir espacio para una intervención planeada; para el movimiento, tuvieron un carácter represivo, que reforzaron la “estrategia histórica de represión”.

El objetivo de ese estudio es analizar la actuación de la Administración Cardoso para manejar los conflictos agrarios. Se sostiene la tesis de que hubo una clara relación entre, por una parte, las ocupaciones y conflictos sociales en el campo, y por otra, las acciones de expropiación y asentamientos de reforma agraria. En este sentido, se puede decir que la reforma agraria se ha realizado mediante el conflicto. También se sostiene que si por una parte el conflicto ha

impulsado las acciones de expropiación y asentamiento, por otra, ha impuesto ciertos límites al éxito de la reforma agraria.

Tipología y registro de los conflictos de tierras

Los conflictos sociales en el campo crecen a partir de los años ochenta debido a la crisis de la agricultura familiar, reestructuración de sistemas productivos absorbedores de mano de obra rural, desempleo en las áreas urbanas y falta de alternativas para la incorporación de las familias rurales que pierden su medio de vida —la tierra, la ocupación— en el medio rural. Al lado de estas razones más estructurales, otras causas, más específicas, contribuyen para alimentar los conflictos y darles dinámica propia. Éstas incluyen: (a) Construcción de grandes obras públicas o privadas, como diques, proyectos de irrigación, centrales hidroeléctricas, etc., que provocan el movimiento de las poblaciones residentes para dar paso a la realización de obras de ingeniería; (b) Degradación ambiental, en particular en las áreas de bosque debido al derrumbe y a la quema para dar lugar a la actividad pecuaria extensiva y explotación predatoria de madera efectuada por grandes empresas madereras, o en áreas afectadas por “desastres” ecológicos provocados por industrias; (c) Reglamentación de las tierras indígenas que ya estaban ocupadas por productores familiares y/o hacendados; (d) Conflictos localizados en torno a la definición del dominio o posesión y uso de las tierras; (e) Generación súbita de superpoblación relativa por consecuencia del término de grandes proyectos absorbedores de mano de obra no calificada, o de alternativa de ocupación, como fue el caso de los *garimpos* en la región norte; (f) Conflictos entre beneficiarios de asentamientos oficiales y el gobierno, en busca de infraestructura, crédito, asistencia técnica y social, fomento agropecuario, medios de comercialización, entre otros beneficios.

Santos, Teixeira y Becker (1999) dividen los conflictos por la tierra en dos categorías clásicas utilizadas en estudios de violencia: conflictos contra la persona y violencia contra la posesión y la pro-

piedad, y distinguen la “violencia ilegal, compuesta por actos de violencia política, y violencia legal, formada por decisiones judiciales que afectan a las familias de agricultores envueltos” (Santos, Teixeira y Becker, 1999, 6). La violencia ilegal contra la persona comprende asesinatos, matanzas (actos de violencia con más de tres víctimas), tentativas de asesinatos, amenazas de muerte, agresiones físicas con lesiones corporales (*ibidem*, 6). En el caso de los conflictos contra la posesión y la propiedad, la violencia ilegal incluye tanto a las familias víctimas de expulsión, destrucción de casas, cultivos y patrimonio personal, como las familias víctimas de amenazas de desalojo y expulsión; la violencia legal es caracterizada por el desalojo de familias por orden judicial. Barp (1998) utiliza una clasificación semejante a la de Santos, Teixeira y Becker.

La Comisión Pastoral de la Tierra (CPT) es sin duda la organización con mayor cobertura en la cuestión de los conflictos de tierras, y su actuación, desde los años setenta, ha sido decisiva, tanto para informar a la sociedad sobre la gravedad de los conflictos agrarios, como para evitar que los mismos asuman una mayor dimensión. La CPT vigila y registra la ocurrencia de conflictos y cuenta con el más completo banco de datos y de informaciones sobre conflictos agrarios en el Brasil. La CPT (CPT 2000, 85/86) clasifica los conflictos en cuatro categorías: (a) Conflictos de tierras: registra los de posesión, ocupaciones y campamentos; (b) Trabajo esclavo: ocurrencias de trabajo esclavo en el medio rural; (c) Conflictos laborales: se refiere al irrespeto a la legislación laboral y a casos de superexplotación del trabajo;¹ (d) Otros: registra Conflictos en tiempo de sequía,² por agua, sindicales y en áreas de *Garimpo*.

Otra fuente de información sobre los conflictos de tierras es la Oidoría Agraria, vinculada al Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA).

¹ La superexplotación está asociada a condiciones precarias de trabajo, e incluye muchas situaciones, del retraso en el pago de los trabajadores a la jornada de trabajo excesiva (CPT, 2000, 85).

² Conflictos en tiempo de sequía están relacionados principalmente a la ocurrencia de conflictos motivados por la total privación de la población afectada por sequías (CPT, 2000, 86).

La Oidoría tiene como foco los conflictos de tierra que envuelven propietarios ocupantes y grupos de trabajadores rurales, y registra el número de ocupaciones de tierras, los conflictos de tierras con muerte y/o prisión de trabajadores rurales, los campamentos de trabajadores sin tierra y el número de manifestaciones sociales relacionadas a la cuestión de la reforma agraria; además del irrespeto a los derechos humanos (priorizando trabajadores rurales con y sin tierras, ribereños, extractivitas, indios, *quilombolas*³ y *garimpeiros*⁴), y los crímenes ambientales, abarcando tala de bosques, incendios, uso irracional del área y contaminación de los ríos.

Los números de la CPT y de la Oidoría, en particular los referentes al número de trabajadores presos y/o muertos en conflictos, presentan fuertes discrepancias. Para la Oidoría, los números de la CPT tienden a inflar los conflictos de tierras, pues termina incluyendo en las estadísticas de conflictos de tierras, muertes y prisión, muchos conflictos de naturaleza privada, personal y hasta prisión resultante de crímenes comunes, que nada tienen que ver con los conflictos agrarios. Las divergencias son comprensibles, pues cada institución tiene un papel diferente, y por tanto usa metodologías y fuentes propias.

Evolución de los conflictos de tierras en el periodo 1988-2002

El análisis de la evolución de los conflictos agrarios (gráfico 1) evidencia que los que están asociados a la tierra son los más importantes y aumentaron de forma acentuada en el periodo 1990-1999.⁵ Según la CPT, el número de conflictos laborales cayó en la segunda

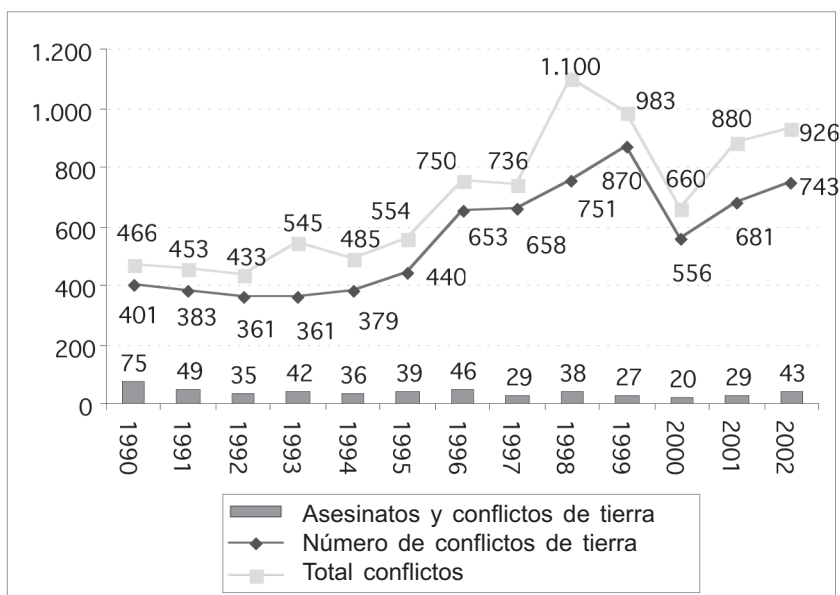
³ *Quilombolas* son descendientes de esclavos que huyeron de la esclavitud y han vivido en comunidades cerradas hasta hace poco tiempo.

⁴ *Garimpeiros* son trabajadores que extraen metales, en particular oro, de forma artesanal en regiones de mineras.

⁵ Los datos de la CPT indican la reducción de registros de trabajo esclavo durante la década de los noventa, y crecimiento en los años 2001 y 2002. Hay que notar que las variaciones en los registros no reflejan, necesariamente, la dimensión del problema. Es posible que sean el resultado de la mayor o menor eficacia de la fiscalización para identificar los explotadores de trabajo esclavo.

mitad de la década, y los demás conflictos subieron en los años de sequía, como en 1998 y 2001. En total, la evolución del número de conflictos en el campo registrados por la CPT sigue la trayectoria de los conflictos de tierras.

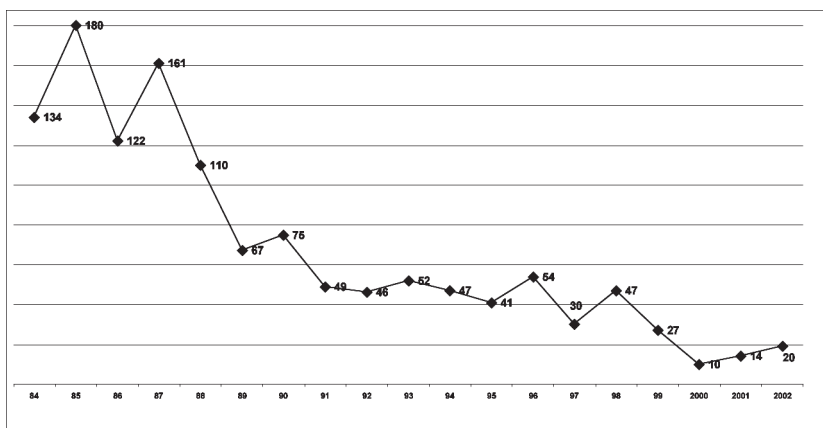
Gráfico 1. Número de conflictos agrarios, conflictos de tierras y número total de asesinatos en los conflictos agrarios-CPT 1990-2002



Fuente: CPT.

El número de conflictos con muertes de trabajadores rurales también registra una fuerte disminución, en particular después de 1998 (gráficos 1 y 2), habiendo alcanzado un mínimo en 2000. El gráfico 2 muestra el número de asesinatos reconocido por la Oiduría Agraria Nacional, inferior al registrado por la CPT.

Gráfico 2. Conflictos sociales en el campo con muertes de trabajadores rurales 1984/2002

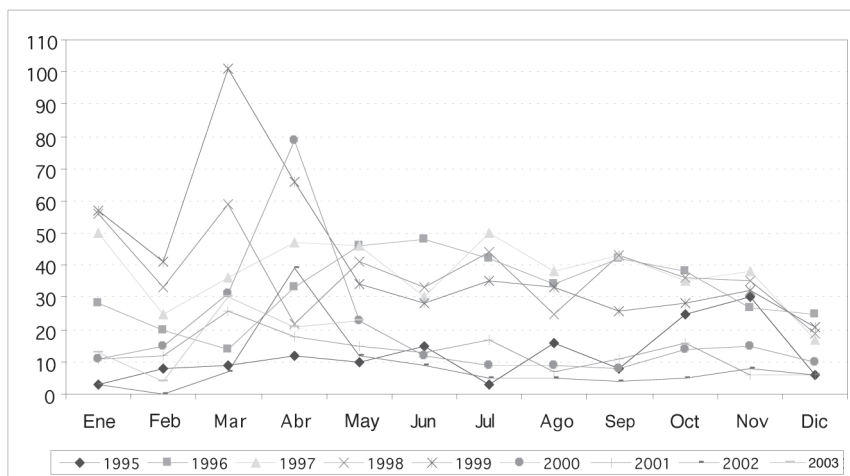


Fuente: CPT, 1999; Oidoría Agraria Nacional a partir de 2000. Elaboración: Oidoría Agraria.

La región noreste registra, a lo largo del periodo 1995-2002, registra el mayor número de conflictos, seguido por las regiones norte y sureste. En cuanto a los conflictos de tierra en las regiones sur y centro-oeste registraron disminución a partir de 1999, estos se intensificaron en las regiones norte, sureste y noreste.

El análisis de la evolución de las ocupaciones de tierras registradas en Brasil en el periodo de 1995 a 2003 revela, con claridad, el aumento de la presión social ejercida por los trabajadores sin tierra a partir de 1995. En ese año fueron registradas oficialmente 145 ocupaciones y el número creció hasta 1999, cuando fueron registradas 502 ocupaciones (gráfico 3). A partir de ahí se observa una acentuada disminución de las ocupaciones, que en 2002 fueron 103, según informaciones de la Oidoría Agraria Nacional. Los primeros meses de 2003 vuelven a registrar mayor movimiento de ocupaciones, y hasta marzo la Oidoría ya había registrado 91 ocupaciones de tierras, indicando el aumento de la presión social en el campo.

Gráfico 3. Ocupaciones de tierras en Brasil
Enero-diciembre, 1995 a 2002
Enero-mayo de 2003



Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario, Oidoría Agraria.

La mayoría de las ocupaciones se concentraba en las regiones noreste y sureste. En la región noreste, debido a la presencia de latifundios improductivos, en particular en la *Zona da Mata*, donde se encuentran parcialmente desactivados muchos antiguos “ingenios” y procesadoras de caña de azúcar. En la región sureste, las ocupaciones se concentran principalmente en la zona del *Puntal de Parapanema*, en el estado de Sao Paulo, y está asociado a la disputa en torno de las tierras desocupadas del estado. La justicia ya reconoció que las tierras son públicas, sin embargo el estado todavía no consiguió demostrar la posesión de muchas áreas, que continúan siendo utilizadas por hacendados que ya venían ocupando las tierras.

Barp (1998) construye indicadores de conflictos relacionados con la densidad poblacional, concentración de tierras y área no ex-

plotada, y los resultados acerca del origen de los conflictos son reveladores. Centro-oeste y norte, regiones de baja densidad poblacional, presentan el mayor nivel de conflictos tanto contra la persona como contra la posesión y propiedad cuando se lleva en cuenta la densidad poblacional, y el noreste, región con elevada densidad poblacional, aparece solamente en una tercera posición. A pesar que las regiones de frontera presentan una menor densidad poblacional, las áreas conflictivas son justamente aquellas que sufrieron una rápida elevación de la densidad poblacional debido a la fuerte atracción de inmigrantes a lo largo de las últimas dos décadas. La actualización hasta el año 2002 del indicador de conflictos ponderado por la densidad poblacional construido por Barp confirma la validez de las conclusiones.

La relación entre conflictos, concentración de tierras y área explotada confirma que la concentración y la presencia de tierras no explotadas son los principales factores estructurales de los conflictos. Además de constatar que las regiones más densamente pobladas registran menor violencia y viceversa, Barp (1998, 12/20) observa “una relación directa entre áreas no-explotadas y la violencia en el campo (mayores áreas no-explotadas están relacionadas a mayor violencia en el campo)”, así como “una relación inversa entre mayores tasas de área explotada y la violencia en el campo (esto es, mayor productividad se asocia a menor violencia en el campo) y áreas que presentan mayor concentración de tierra son las más violentas, y viceversa”. Como no se alteraron los padrones regionales de distribución de la tierra, ni la tasa de explotación y el índice de productividad, se puede decir que las conclusiones de Barp se mantienen válidas para un periodo más reciente.

Las conclusiones de Barp, las cuales son reafirmadas por la actualización de la base de información hasta el año 2002, confirman que la lucha y los conflictos por tierras están asociados tanto a la presencia de la propiedad improductiva como a la falta de alternativas de supervivencia, ya que es posible tomar la densidad poblacional y el grado de explotación de la tierra como indicadores del nivel

de desarrollo local. En las regiones con estructura de propiedad menos concentrada y con mayor nivel de desarrollo, la incidencia de conflictos de tierras es más baja.

El análisis de Barp no revela el otro foco de los conflictos, que es la presencia de tierras desocupadas reversibles al Estado y *griladas*,⁶ factores que explican la presencia del foco conflictivo en el Puntal de Paranapanema, estado de Sao Paulo (tierras reversibles al Estado con titulación irregular) y en el sur de Pará (tierras *griladas*).

El análisis más detallado de la evolución de los conflictos en el periodo 1988-1997, realizado por Barp (1998), revela puntos importantes, que no se modificaron en nada en la actualización de los datos hasta el año 2002. Hay una clara tendencia de disminución de los conflictos envolviendo violencia ilegítima, a cual Barp caracteriza como barbarie, y un aumento de la llamada violencia legal o legítima. Esta constatación refleja, por un lado, el cambio en la naturaleza de los conflictos, ya mencionado arriba, con la aparición o emergencia de los movimientos sociales, pero también por la “presencia del Estado como mediador de los conflictos agrarios” (Barp, 1998, 28). Se observa también que en el total de éstos, aumenta el peso de los conflictos contra la posesión y propiedad en detrimento de la violencia contra la persona, hecho que Barp interpreta, correctamente a nuestro modo de ver, como “relacionado a las formas como los trabajadores se están organizando para reivindicar la tierra y de cómo el Estado se propone mediar los conflictos sociales agrarios” (Barp, 1998, 29).

El desplazamiento de los conflictos de tierras para el plano de la lucha política por el acceso a la tierra y la reforma agraria, no solamente reduce la violencia contra las personas, sino disocia por completo la ocupación de tierras —principal instrumento de acción del movimiento social— de la violencia (ver Barp, 1998, 33).

⁶ Tierras *griladas* son tierras mal habidas.

Finalmente, el mismo Barp (1998, 34) nota que las ocupaciones de tierras organizadas por el movimiento de los trabajadores rurales no está asociada a la violencia en el campo. Esta constatación comprueba que la organización de los trabajadores sin tierra es fuente de conflicto, pero no de violencia. Al contrario, la organización de los trabajadores parece contribuir para la reducción de la violencia, en especial de la violencia contra los trabajadores que caracterizaba los conflictos sociales en el campo en las regiones de frontera.

Evolución y gestión de los conflictos en el periodo reciente

Dados los determinantes estructurales de los conflictos de tierras —concentración de tierras, presencia de tierras improductivas, desocupadas y/o *griladas*, falta de oportunidad de ocupación para la mano de obra rural—, es posible relacionar la explosión de los conflictos a las dificultades enfrentadas por el gobierno para llevar adelante la reforma agraria y para solucionar los problemas de las tierras (*devolutas*⁷) desocupadas del estado y/o *griladas*.

El marco institucional es determinado por la Constitución Federal de 1988, por el Estatuto de la Tierra de 1964 y por un conjunto de leyes complementarias, medidas provisionales, decretos, decretos interministeriales, otros actos normativos y administrativos del poder público, en particular del MDA y del Inca.

La Constitución Federal define para el país el régimen de la propiedad privada (artículo 5, XXII) que debe atender a su función social (artículo 5, XXIII). Define de manera expresa que la propiedad rural debe cumplir la función social (artículo 186), y que “compete a la Unión expropiar por interés social, para fines de reforma agraria, el inmueble rural que no esté cumpliendo su función social, mediante previa y justa indemnización en títulos de la deuda agraria, con cláu-

⁷ Tierras *devolutas* son tierras fiscales aun cuando ocupadas de forma ilegal por hacendados o agricultores familiares (*posseiros*).

sula de preservación del valor real, rescatable en el plazo de hasta 20 años...” Al mismo tiempo, el artículo 185 de la Constitución veda expresamente la expropiación de propiedades productivas para fines de reforma agraria.

Dado el marco institucional, la instrumentación de la reforma agraria en escala y tiempo necesarios para evitar los conflictos enfrenta dos fuertes obstáculos: (a) el tiempo y (b) la escasez de recursos para la adquisición de tierras e implantación de los proyectos de asentamientos. Veamos un poco más de cerca estas cuestiones. Nuestra hipótesis es que el marco institucional vigente restringe la capacidad del Estado de enfrentar, con eficacia, la cuestión de los conflictos de tierra.

La expropiación de inmuebles y asentamientos de reforma agraria

La expropiación de propiedades improductivas, principal medio de adquisición de tierras para fines de reforma agraria, es, por su propia naturaleza, un proceso conflictivo, pues contrapone intereses y derechos de los propietarios privados a los intereses y derechos de grupos sociales. Buainain, Silveira y Teófilo (2001) destacan que la expropiación es, la mayoría de las veces, un instrumento de transferencia forzada de tierras del propietario para los beneficiarios de la reforma agraria, y por esto envuelve conflictos. La legislación, al mismo tiempo que definió la posibilidad de expropiación, buscó asegurar amplio derecho para que los propietarios defiendan su patrimonio e intereses. La defensa se da en la esfera del poder judicial, responsable por la aplicación de las leyes vigentes, pudiendo incluso acudir a la policía para hacer cumplir sus sentencias. El recurso al poder judicial —reconocidamente moroso en Brasil— impone un largo tiempo de tramitación del proceso de adquisición de tierras que no es compatible con la celeridad exigida para evitar los conflictos ni mucho menos con la gestión de los conflictos después de su explosión.

El proceso tiene inicio con la **selección de las propiedades** a ser expropiadas. Teóricamente esta selección debería ser hecha por el propio Inkra, basado en estudios socioeconómicos, pero en la práctica de la reforma agraria por el conflicto, los movimientos sociales son los que en los hechos vienen seleccionando, por medio de la ocupación/invasión, las tierras para fines de eventual expropiación. Aunque el movimiento social haya ocasionalmente ocupado/invadido propiedades productivas (el caso **emblemático** fue la ocupación/invasión de propiedades del Presidente de la República, sobre la cual no quedaba ninguna duda con relación a la productividad), la mayoría de las propiedades ocupadas/invasidas por “los sin tierra” son improductivas. O sea, en la práctica, el movimiento social es el que ha seleccionado las propiedades para fines de expropiación.

Una vez seleccionada la tierra, el INCRA tiene que tomar un conjunto de medidas y realizar la **inspección** necesaria para confirmar si la propiedad es realmente improductiva. Estas medidas incluyen por lo menos las siguientes etapas: a. Consulta en el propio registro (notario) para recoger informaciones sobre el inmueble; b. Análisis preliminar del inmueble e investigación en la notaría pública del lugar, para identificar al propietario, y c. Las condiciones de la titulación.

El paso siguiente es **notificar** al propietario que será realizada la inspección. Esta etapa siempre fue un gran obstáculo para el proceso de expropiación, pues la ley aseguraba al propietario el derecho de tomar conocimiento, en persona, de que su propiedad sería inspeccionada por el Inkra. La actitud común de los propietarios era ignorar la notificación del Inkra, rehusándose a tomar conocimiento formal de la misma. En muchos casos los propietarios, después que son notificados sobre la inspección, protegían la entrada de la propiedad, con hombres armados que no permitían el ingreso de los empleados del Inkra. El Inkra, por sí solo, no tiene poder de solicitar fuerza policial para ejecutar la inspección, lo que puede ser obtenido solamente con decisión judicial. En otras situaciones, son los propietarios quienes recurren a la acción específica, buscando garan-

tizar el amparo anticipado de la justicia e impedir la realización de la inspección.

Una medida dada en junio de 1997 (Medida Provisional n° 1577) permite al INCRA entrar en el inmueble aun sin notificar personalmente a los propietarios, los cuales pueden ser informados que el inmueble será inspeccionado por medio de la publicación de aviso en un diario de la capital del Estado. Esta medida redujo la eficacia de los continuos rechazos de los propietarios para recibir la notificación.

Aun así ese proceso podría durar meses, a pesar que el Incra está convenientemente equipado desde el punto de vista técnico (cuenta con el apoyo de imágenes de satélite para realizar análisis preliminares del inmueble) y humano (dispone de profesionales capacitados y competentes para lidiar con los problemas técnicos jurídicos).

Una vez vencido este obstáculo inicial, el INCRA realiza una **inspección preliminar** con un equipo técnico que incluye dos agrónomos, especialistas en registro de tierras, agrimensor y otros especialistas según las necesidades. El objetivo de la inspección, cuyo producto es el **laudo** de evaluación del GUT (Grado de Utilización de la Tierra) y de la GEE (Grado de Eficiencia Económica), es certificar si el inmueble es improductivo o productivo. Se trata de una etapa importante del proceso, ya que un procedimiento común de los propietarios es impugnar, en la justicia, el laudo de evaluación del INCRA. De hecho, la falta de criterios rigurosos para evaluar la productividad se constituía hasta hace algún tiempo en un serio obstáculo para la realización de la expropiación. A la falta de un laudo bien fundamentado, los jueces aceptaban el pedido de los propietarios para la realización de una segunda evaluación, la pericial judicial, retardando el proceso e introduciendo posibilidades de desvíos de conducta (hubo casos de peritos judiciales que han aceptado pago de los propietarios para “ajustar” el informe técnico a sus intereses) y de contradicciones entre el laudo del INCRA y del perito nombrado por el juez.

La realización de la pericial judicial no es obligatoria en los procesos de expropiación por interés social con fines de la reforma agraria, quedando a criterio del juez (Mititão, 2001, 345), pero la debilidad de los laudos del INCRA solía contribuir para la realización de la pericial judicial. Las nuevas reglas determinan que los peritos judiciales disponen de 60 días para presentar el laudo, pero aun así la realización de la pericial judicial implica varios meses de atraso del proceso de la expropiación. En los últimos años, el INCRA tomó varias medidas en el sentido de hacer más objetivo el cálculo de la GUT y de la GEE y para mejorar la calidad de los laudos incluyendo un sustancial *upgrade* en su base de datos, el acceso a imágenes de satélite, calificación de recursos humanos y definición de procedimientos y metodologías para elaboración de laudos técnicos y de valuación de los inmuebles rurales.

Si el laudo confirma que la propiedad es improductiva, el próximo paso es determinar si el inmueble es **apto, si es apropiado**, para fines de asentamientos rurales. Se trata de una etapa que puede realizarse rápidamente, ya que la inspección recogió los elementos necesarios para este análisis. Si la propiedad es apta, puede ser expropiada y el propietario es notificado del resultado del laudo en cuanto a la improductividad. Después de notificado, el propietario tiene quince días para contestar, junto al INCRA, el resultado del laudo. Si el INCRA niega el recurso del propietario la próxima etapa es preparar los aspectos jurídicos para el decreto presidencial de expropiación del inmueble. Generalmente la preparación de este decreto es realizada rápidamente por los empleados del INCRA. El proceso es remitido para Brasilia donde es reevaluado por la Procuraduría del INCRA y después va para la Casa Civil de la Presidencia de la República para recibir la firma del propio presidente. Todas las informaciones obtenidas confirman que esta etapa fue ejecutada con rapidez y que por lo menos una vez al mes el presidente firmaba los decretos de expropiación. Como se puede ver por lo descrito arriba, el problema es llegar hasta el decreto.

Confirmada la improductividad, el gobierno declara el inmueble de interés social para fines de la reforma agraria, hace una nueva inspección para evaluación financiera del área, cuyo valor atribuido por el Inca es generalmente impugnado por el propietario, y que también por esta razón requiere la reevaluación, hecha por medio de pericial judicial. En la mejor de las hipótesis, el mismo Inca estima un plazo de diez a doce meses para toda la tramitación, desde la inspección hasta la expropiación, siempre que no haya contestación del propietario en las cortes. Pero la expropiación no es, todavía, el final del proceso: es necesario crear formalmente el asentamiento, asentar a las familias e instalarlas en la propiedad. Eso puede tomar algunos meses adicionales, pues depende de la disponibilidad de recursos en el presupuesto del Inca.

Decretada la expropiación se inicia otra etapa del proceso, que tiene lugar en el juzgado, a quien cabe transferir la posesión y propiedad del inmueble expropiado del anterior propietario para el INCRA. Cabe al INCRA preparar y dar inicio (impetrar) a la **acción de emisión de posesión** en el inmueble expropiado. Esto presupone la elaboración de un **laudo de evaluación del valor del inmueble**, distinguiendo el valor de la tierra a ser pagada en Títulos de la Deuda Agraria (TDA), y el valor de los activos y construcciones a ser pagados en dinero. El laudo es hecho con base en investigación local y regional sobre el precio de la tierra y evaluación del valor de los activos y construcciones. El laudo de evaluación del inmueble es otro punto crucial del proceso, no solamente por ser objeto de impugnación por los propietarios sino también por haber sido responsable por actos de corrupción que llevaron al pago de súper indemnizaciones que redujeron todavía más la capacidad fiscal de recaudación de tierras para la reforma agraria.

La elaboración del laudo de evaluación por el Inca es un procedimiento relativamente rápido, y la principal barrera para la continuidad del proceso es de orden fiscal. Para dar inicio a la acción es necesario hacer un depósito judicial de los TDA y el dinero correspon-

diente a los activos y construcciones (*benfeitorias*). Ambos estaban (y están) sujetos a la disponibilidad de recursos y a la programación de emisión de títulos por el Tesoro.

En todas estas áreas fueron hechos sustanciales progresos en el periodo de 1996-2002. El Tesoro pasó a emitir TDA dos veces por mes y el presupuesto de la reforma agraria tuvo fuerte incremento en el periodo 1995-1998. La medida provisional n° 2.027-2000 redujo los impuestos que inciden sobre las indemnizaciones y asoció la tasa de impuestos de la TDA al tamaño del inmueble expropiado (tasa de impuesto más baja para los mayores inmuebles), reduciendo el precio de costo de adquisición de las tierras.

También fueron adoptadas duras medidas para reprimir la corrupción en la preparación de los laudos y la súper evaluación de los inmuebles, entre los cuales están los siguientes: (a) Responsabilizar penalmente el responsable a quien elaboró el laudo; (b) Evaluación del resultado por comisión más amplia, de composición técnica y política; (c) Definición legal (medida provisional n° 1577-97) de criterios para la indemnización y de metodologías de evaluación de los activos y construcciones; (d) realización de estudios sobre el mercado de tierras; (e) *upgrade* de la base de datos.

Aun así, la investigación de Sampaio (1999, 21) revela que “el intervalo medio de tiempo entre la publicación del decreto presidencial, que declara el área de interés social, para fines de reforma agraria, y el juzgamiento de la respectiva acción de expropiación es de, aproximadamente, seis meses (172 días)”.

Aunque la ley complementaria n° 76-93 define el **rito sumario** para la expropiación de inmuebles para fines de reforma agraria, el proceso podía llevar años. El estudio realizado por Sampaio en 1999, analizó 601 demandas judiciales a partir de 1993; con relación al tiempo entre el inicio de la acción de expropiación y la primera sentencia del juez, concluye que “de los 601 procesos, en apenas 78 (12.97%) fueron dictadas sentencias y, dentro de éstas, 63 fueron solamente para homologar acuerdos entre las partes. Las demás

fueron sentencias condenatorias. El promedio de tiempo gastado fue de 262 días en el primer caso (sentencias que sólo homologan acuerdos) y 757 días en el segundo. Antes de la nueva legislación el tiempo llegaba a diez años. Así todavía restaban 523 procesos (87.02%), con tramitación media de 594 días hasta noviembre de 1998” (Sampaio, 1999, 21).

O sea, después de la nueva legislación, el plazo cayó de diez años para 262 días en los casos de simple homologación, 750 días en los casos de litigio. Lo más importante es que 87% de los procesos, después de 594 días, todavía no estaban concluidos. Se trató sin duda de un fantástico progreso (diez a dos años), pero es evidente que el INCRA no tiene ninguna posibilidad de anticiparse ni responder a los conflictos teniendo que enfrentar procedimientos judiciales tan demorados.

El gran cambio se dio con la introducción de la Ley Complementaria n° 88/96, que determinaba la emisión de la posesión (propiedad provisional) en hasta cinco días después de solicitada la acción por parte del INCRA. Esa medida fue de fundamental importancia para posibilitar el crecimiento de los asentamientos después de 1995, y que permitió la reducción de los conflictos mencionados arriba. Sampaio observó que “el tiempo entre el juzgamiento de la acción de expropiación y la emisión del Incra en la posesión del inmueble es, actualmente, de 42 días, en promedio. Antes de la Ley Complementaria n° 88/06, todavía, tal promedio era de 129 días. Esta disminución fue observada en todas las unidades de la federación...”

La **emisión de la posesión** por el INCRA no concluye el proceso. El paso sucesivo es la **creación del asentamiento**, y la formulación del **Plan de Desarrollo del Asentamiento** (PDA), necesarios para que los beneficiarios sean instalados y reciban recursos para dar inicio a la producción. Como veremos más adelante, la demora y dificultad para asentar y liberar los recursos previstos en la ley ha sido una nueva fuente de conflictos, distintos del conflicto por la tie-

ra. Se trata del conflicto directo entre asentamientos y gobierno, y el foco del “nuevo conflicto” es el acceso a las facilidades previstas en las políticas públicas, desde el crédito hasta la educación. También aquí la Oidoría puede tener un papel importante.

Ni siquiera es necesario sumar el tiempo pasado entre cada etapa del proceso de expropiación y asentamiento para concluir que los procedimientos, en que pese a los progresos registrados en los últimos años, son incompatibles con la anticipación de conflictos y mucho menos con la gestión de los mismos. Es suficiente sumar los 172 días entre el decreto de expropiación y el juzgamiento de la acción a los 42 días entre éste y la emisión de la posesión para ver que difícilmente el INCRA tiene condiciones de responder con eficacia a las situaciones de conflicto.

Adquisición de tierras desocupadas

La recuperación por el Estado de áreas desocupadas reversibles es otro medio de adquisición de tierras para asentamientos de reforma agraria. La Constitución Federal atribuye esta función a los estados de la federación. En el pasado, los procedimientos técnicos necesarios para identificar y demarcar las áreas desocupadas eran extremadamente onerosos y lentos, porque el trabajo de medición y demarcación era realizado manualmente. Hoy esta etapa se puede hacer con auxilio de imágenes de satélite en menor tiempo.

El establecimiento de la propiedad del Estado sobre áreas desocupadas sigue un largo y complejo proceso judicial, lleno de conflictos, pues la mayoría de las tierras ya está ocupada, todavía de forma ilegítima. Es necesario obtener, en la justicia, el reconocimiento de que el área está realmente desocupada. El instrumento es la **acción discriminatoria**, que exige la identificación de la historia del dominio del área en litigio a partir de 1850, fecha de publicación de la Ley de Tierras. Se enfrenta todo tipo de problemas: registros falsos, partidas ilegibles, documentos perdidos, notarías quemadas, etc., situación que permite incontables impugnaciones en cada etapa del proceso,

pericias técnicas y otras artimañas judiciales a fin de prolongar en el tiempo la situación de indefinición.

La experiencia del estado de São Paulo ilustra la dificultad envuelta en el litigio judicial relacionado a acciones discriminatorias. El análisis del proceso de adquisición de tierras fiscales (*devolutas*) de 31 asentamientos en el Puntal de Paranapanema —zona más conflictiva del estado—, que fueron concluidos mediante acuerdo entre las partes, revela el siguiente resultado:

- 18 acciones fueron iniciadas en el año de 1972 (no se trata de un error del autor, como se podría pensar). De éstas, siete fueron concluidas en 1997, o sea, el estado sólo pudo tomar posesión del área 25 años después del inicio de la acción. Los demás procesos fueron terminados también mediante acuerdos entre el Estado y los ocupantes, en 1998, 1999, 2000, 2002;
- tres acciones tuvieron inicio en 1985 y fueron concluidas a partir de 1997, por acuerdo;
- Las demás fueron iniciadas a partir de 1999 y terminadas a partir del 2000.

Este resultado revela que el acuerdo entre las partes es la mejor alternativa para enfrentar situaciones de conflictos, una vez que permitieron la reducción del tiempo de procesos de 25 años hasta menos de un año. En ausencia del acuerdo, una vez concluida la acción discriminatoria que identifica el área como desocupada y transfiere su propiedad para el Estado, es necesario obtener la posición del inmueble que ya estaba ocupado por otros. Es necesario una nueva acción judicial: **la acción reivindicadora** (*ação reivindicatória*), o sea, el Estado reivindica la posesión de su propiedad ocupada por terceros. El proceso también es prolongado, pues envuelve la evaluación de las mejoras incorporadas al inmueble por el ocupante anterior (desde que el ocupante actúe de buena fe). El análisis de 42 asentamientos en la zona del puntal que comprendió acciones reivindicatorias confirma la lentitud del proceso judicial. La acción

referente a las tierras del asentamiento Santa, en el mirador de Paranapanema, fue solicitada en 1995 y se prolongó hasta 2002, cuando fue concluida por acuerdo. Otras cuatro acciones tuvieron inicio en 1994 y sólo fueron terminadas a partir de 1996, cuando el Estado, enfrentando el agravamiento de los conflictos de tierras, decidió reorientar su estrategia del litigio judicial para la búsqueda de acuerdo entre las partes. En ese caso, la función de la Justicia es más bien la de confirmar el acuerdo, dándole fuerza legal. Se observa que la decisión del Estado de hacer acuerdos permitió la rápida conclusión de las acciones reivindicatorias iniciadas a partir de 1996. En siete casos las acciones duraron menos de un año, y en los demás hasta dos años.

Es preciso destacar dos puntos: en primer lugar el papel positivo desempeñado por el movimiento social en el sentido de presionar al Estado para recuperar áreas de su propiedad que estaban ocupadas por terceros. Estas tierras ya habían sido discriminadas como áreas del Estado, y así continuaban siendo ocupadas como si fuesen tierras privadas. Por otro lado, la naturaleza reivindicatoria e inmediatesta del movimiento restringe su propia eficacia, una vez que deja al gobierno sin apoyo para movilizar medidas y medios necesarios para atender las propias reivindicaciones del movimiento. El movimiento se ha mantenido siempre como de oposición política al gobierno, y ha resistido en establecer relaciones de colaboración, aun cuando eso podría llevar mejorías en el proceso de expropiación y asentamiento.

En segundo lugar, la importancia de mecanismos de gestión de conflictos que tornen posible la celebración de acuerdos entre las partes, como también para viabilizar el propio acuerdo. En el caso del estado de São Paulo, el acuerdo entre el estado y los hacendados del puntal sólo fue realizado debido al trabajo articulado del Incra y del Itesp, y al trabajo conjunto de la esfera federal y los gobiernos de los estados. El decreto 433 que permite la adquisición de tierras en TDA y moneda corriente (los mismos criterios de las tierras expro-

piadas) fue importante para realizar el cierre del acuerdo y reducir los conflictos: el estado de São Paulo contribuía con las tierras de su propiedad, la unión con el pago de las indemnizaciones para los ocupantes e ITESP/INCRA con la etapa del asentamiento.

Adquisición de tierras a través del mercado

Otra modalidad es la adquisición de tierras a través del mercado. Ese mecanismo fue introducido en 1997 con el programa piloto de crédito para adquisición de tierras crédito (*Fundiario*). La concepción y operación del programa es bastante simple: concesión de crédito *fundiario* para asociaciones de productores que adquieren tierras y provisión de auxilio para instalación y el crédito para producción e inversiones asociadas. El punto que interesa destacar es la eliminación del conflicto para adquisición de tierras, y de la sustitución del litigio judicial por el acuerdo entre las partes que negocian la tierra. El análisis realizado por Buainain *et al.* (1999) de una muestra de 116 proyectos de asentamientos con tierras adquiridas por los productores confirma estas afirmaciones: todo el procedimiento de compra de tierra ocurrió en un tiempo menor a cuatro meses. Los obstáculos encontrados se dislocan del plano jurídico para la disponibilidad de recursos para adquirir la tierra, y para las irregularidades en la titulación de la propiedad negociada. En muchos casos sólo después de concluida la negociación es que los trabajadores toman conocimiento que los papeles de la propiedad no están correctos, y que el negocio no puede ser cerrado de inmediato.

Reydon (2000) también sostiene que la adquisición de tierras a través del mercado reduce, de forma considerable, el costo de la tierra para los programas de reforma agraria: el costo promedio por hectárea de tierra adquirida por el *Programa Cédula de la Tierra* en el noreste fue de 167.30 reales y el costo de expropiación del INCRA fue casi cuatro veces superior, llegando a 539.40 reales. Según Reydon (2000, 91), "los costos por hectárea de tierra del *Programa Cédula de la Tierra* son más bajos que el costo de expropiación del INCRA. En

promedio estos son 66% más baratos en Maranhão, 66% en Ceará, 14% en Pernambuco, 43% en Bahía y 49% en Minas Gerais”.

Costo de la reforma agraria y restricción fiscal

Al lado de los obstáculos asociados a la lentitud del proceso de recuperación de tierras para fines de reforma agraria, el Estado enfrenta restricciones fiscales que dificultan tanto anticipar y evitar conflictos como superarlos después de su aparición. El programa de reforma agraria brasileña tiene costo elevado, por varias razones: (a) institucional; (b) operacional, y (c) modelo adoptado.

La Constitución Federal establece que las expropiaciones deben indemnizar a los propietarios por el valor de mercado de las tierras, imponiendo, por tanto, un límite fiscal a la capacidad del Estado para patrocinar la realización de una reforma agraria más amplia. Además de esto, la legislación vigente hasta mediados de los noventa contribuía para elevar el costo de la reforma agraria. Por un lado facilitaba fraudes en la evaluación de inmuebles, y por otro, las reglas permitían el pago de intereses compensatorios sobre la diferencia entre el valor depositado por el INCRA y el valor arbitrado por los jueces, de 12% al año. Pero como los procesos tardaban varios años, las tierras expropiadas tenían sus precios reajustados de forma automática, independientemente del movimiento real de los precios en el mercado de tierras. Raydon (2002) muestra que el precio de la tierra cayó toda la década pasada, pero esta caída no impedía la elevación de los precios de las propiedades expropiadas debido a la corrección del valor en un mínimo de 12% al año según la regla entonces vigente. En algunos casos, cuando la sentencia era confirmada, el valor final de la tierra era varias veces superior al valor corriente de la propiedad expropiada.

Otra fuente de distorsión era la propia concepción de que se constituía la “justa indemnización” y de la metodología para calcularla. Como llama la atención Sampaio (1999, 34), “el abordaje entonces vigente —suma de la tierra, activos y construcciones— no

atendía al problema de la justa indemnización, prevista en el artículo 12 de la ley número 8.6289/93, porque el mercado de tierras no separaba tales componentes. Luego, los valores básicos de tierra colocados en las investigaciones, que se referían a las evaluaciones, no son, en la realidad, representativos sólo de ésta, por la posibilidad de abarcar las mejoras a ellas incorporadas”. Además de eso, el valor de las mejoras era calculado por el costo de reposición, sin tomar en cuenta de forma correcta la depreciación y el hecho de que muchas de las mejoras no tenían cualquier valor del mercado, y que su valor ya estaba reflejado en el precio de la tierra. El valor de las mejoras era posteriormente acrecentado al valor de la tierra, aumentando todavía más la distorsión de todo el procedimiento y el precio de la propiedad expropiada.

En los últimos años varias medidas fueron adoptadas para corregir esta distorsión y reducir los costos de los asentamientos. Entre las más importantes se destaca la Medida Provisoria n° 1577, de 1997, que establece criterios para definir la justa indemnización, tomando en consideración la localización del inmueble, aptitud agrícola, dimensión, área ocupada y tiempo de la posición, funcionalidad, tiempo de uso y estado de conservación de las propiedades. Esta misma Medida Provisoria también introdujo providencias para compatibilizar el valor de la indemnización al precio de mercado de la totalidad del inmueble (el valor de las mejoras debe ser deducido del precio de mercado escogido por la investigación), evitando así la sobrevalorización de los inmuebles implícita en el criterio anterior en el que al precio de la tierra se adicionaba el valor de reposición de los activos y construcciones.

Esta misma Medida Provisoria modificó el criterio del pago de intereses compensatorios para evitar la aplicación del criterio patrón de la justicia (12% al año), definiendo el máximo a 6% al año. Después, la MP n° 1901, de 1999, vinculó la tasa de impuestos al GUT, siendo la tasa inversa al GUT: los propietarios de inmuebles con elevado grado de improductividad recibirían 0.5% al año de intereses compensatorios.

En conjunto, estas medidas contribuyeron para la reducción del costo de adquisición de tierras para la reforma agraria, que fue también beneficiada por la propia disminución del precio de las tierras durante la década de 1990.

El balance de la gestión económica del INCRA en el periodo 1995-2002 confirma la reducción de los gastos judiciales con relación al total de tierras expropiadas (valores en millones de reales): \$255.00 y 2.742 hectáreas (1997); \$79.00 y 3.140 hectáreas (1988); \$81.00 y 2.369 hectáreas (1999); \$136.00 y 2.256 hectáreas (2000); \$37.00 y 1.85 hectáreas (2001); también confirma la reducción del costo de adquisición de tierra por familia asentada. El costo total por familia, inferior a las estimaciones anteriores, todavía es elevado.

Sin duda el elevado costo imponía —y continúa imponiendo— fuerte restricción a la capacidad de intervención del Estado en el problema agrario, y en este sentido es también determinante de los conflictos de tierra que crecieron en la segunda mitad de la década pasada. Todavía hoy, los costos elevados en el contexto austeridad fiscal son las principales restricciones a la expansión y sostenibilidad de la reforma agraria en Brasil, y limitan la posibilidad de anticiparse y responder a los conflictos agrarios con más efectividad.

Conflictos y medidas de política agraria en el periodo 1995-2002

En las secciones anteriores argumentamos que los conflictos están relacionados a las dificultades enfrentadas por el gobierno para instrumentar la reforma agraria. En otros trabajos (Buainain, 1999, 2003) hemos argumentado que el mayor legado de la Administración Cardoso no fue un número récord de familias asentadas, sino la creación de condiciones institucionales más propicias para la instrumentación de un programa consistente de la reforma agraria. Fueron acciones tomadas en varias áreas —económica, jurídica, operacional, recursos humanos, planeamiento e introducción de nuevos instrumen-

tos y mecanismos de acción—, y que hicieron viable la expansión rápida, aunque desequilibrada, del número de familias asentadas. A continuación señalaremos algunas de las medidas más relevantes.

El primer aspecto se refiere al conjunto de **medidas que han acelerado la rapidez del proceso de expropiación de los inmuebles**, en particular la Ley complementaria n° 88/96(1996) que determina el plazo máximo de cinco días para que el poder judicial transfiera para el INCRA la posesión del inmueble y la MP 1577, de 1997, que agiliza la realización de la inspección del inmueble. Juntas, estas dos medidas viabilizaron el proceso de expropiación que, como vimos arriba, no avanzaba debido a las dificultades creadas por los propietarios para la realización de la inspección que determina si el inmueble es o no improductivo, y la transferencia de la posesión del inmueble expropiado para el INCRA.

El segundo aspecto se refiere a las **medidas tomadas para reducir el costo de la reforma agraria**, algunas de ellas ya fueron mencionadas.

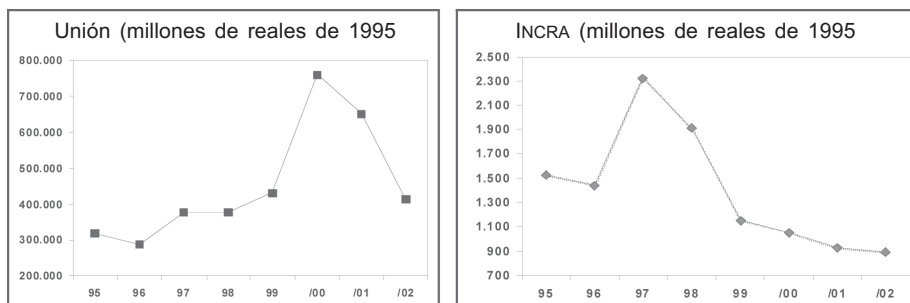
El tercero se refiere a la **importancia de la reforma agraria en la agenda política** del gobierno. Esto se refleja en la **decisión política de elevar el presupuesto** destinado al Programa de la Reforma Agraria, por lo menos en el periodo 1995-1998 (gráfico 4). La elevación absoluta del presupuesto del Inca refleja la prioridad política atribuida a la reforma agraria. En el periodo 1995-1998 el presupuesto del Inca se elevó incluso con relación al presupuesto de la Unión (promedio 0.52%), llegando al máximo en 1999 (0.61%). Esta elevación del presupuesto refleja el crecimiento de los conflictos de las tierras en el periodo, y al mismo tiempo viabiliza la expansión de los asentamientos, fundamental para la reducción de los conflictos observada a partir de finales de 1997.

Otra evidencia de la importancia política atribuida a la reforma agraria es el hecho de que muchos de los cambios que viabilizan la expansión de la expropiación y asentamiento fueron adoptadas por medio de Medida Provisoria, acto de exclusiva competencia del Pre-

sidente de la República, usada exactamente para evitar el prolongado proceso de aprobación a través del parlamento.

A partir de 1999 la prioridad política cayó, reflejándose en la reducción del presupuesto del INCRA tanto en valor absoluto como en relación con el presupuesto de la Unión (promedio de 0.19% el periodo 1999-2002 y 0.14% en el periodo 2000-2001). La relación entre el número de familias asentadas y la disponibilidad de recurso es bastante clara.

Gráfico 4: Presupuesto de la Unión y del INCRA

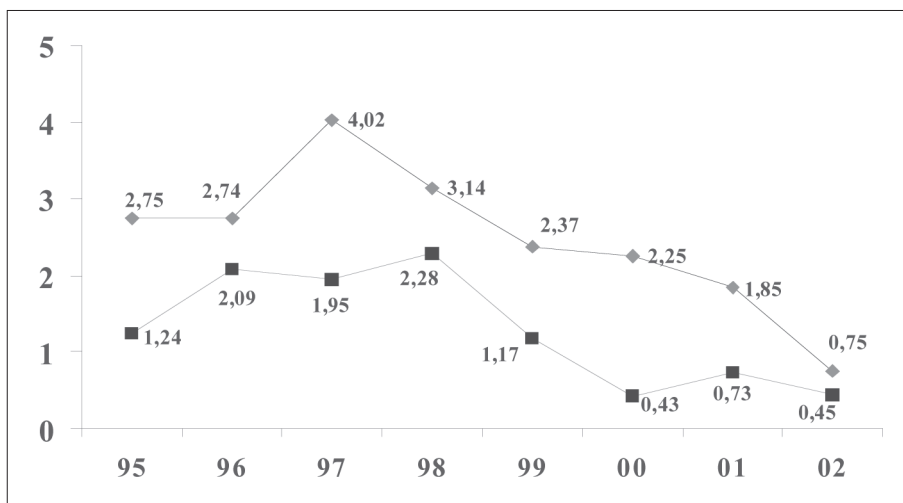


El cuarto aspecto se refiere a la **aceleración de las acciones de expropiación y de asentamiento**. En efecto, el total de tierras expropiadas y adquiridas de familias asentadas creció a partir de 1995 y se mantuvo arriba de 2.2 millones de hectáreas/año hasta 2000. El total de tierras efectivamente incorporadas a la reforma agraria acompañó la evolución de las tierras expropiadas y adquiridas. Este resultado no puede ser minimizado. Es suficiente comparar con el desempeño en los primeros años de la década de 1990. En el periodo 1990-1992 fueron expropiados 2.7 millones de hectáreas, y en el periodo de 1993-1994 sólo 967 mil hectáreas. En los cuatro años fueron asentadas menos de 60 mil familias.

Aunque estos números hayan sido cuestionados por el movimiento social, es innegable que el total de tierras expropiadas, en la

Administración Cardoso, superó el total de tierras expropiadas en los 20 años anteriores. Esta expropiación récord respondió a la presión del movimiento social y a los conflictos de tierras, pero no habría sido posible sin la decisión política de instrumentarla y sin por lo menos introducir las medidas legales y operacionales ya mencionadas.

Gráfico 5. Área total incorporada y área total expropiada y adquirida



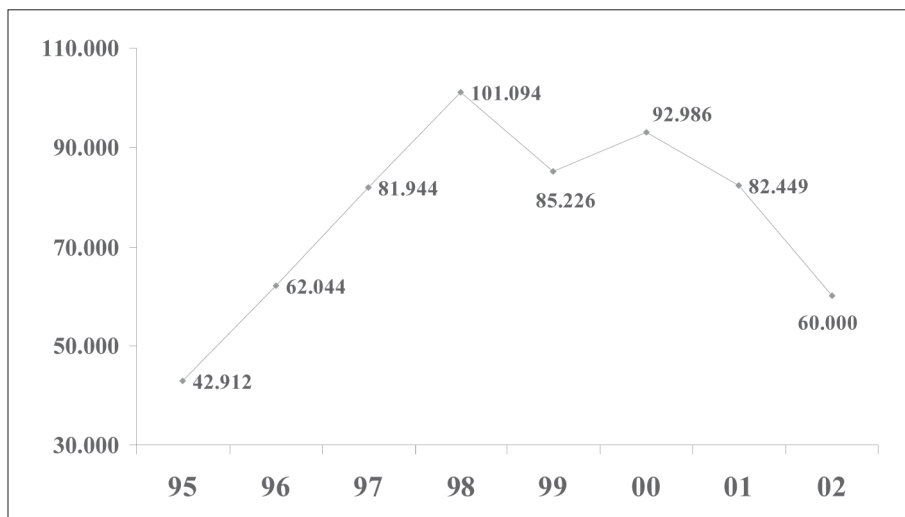
Fuente: INCRA, División de Procesos. Datos hasta noviembre de 2002.

El número de familias asentadas también creció de forma acentuada (gráfico 6), y se situó siempre arriba de los niveles históricos. En el periodo 1964-1994 fueron asentadas sólo 220 mil familias, resultado obtenido antes del final de 1998, cuando terminó el primer mandato de Cardoso. El auge fue el año de 1998, con más de 100 mil familias asentadas. Se debe destacar que tanto el área expropiada como el número de familias asentadas continuaron arriba de los niveles históricos aun después de la reducción del presupuesto. Esto es fácilmente explicable por la acentuada caída del precio de la tierra y por el hecho de que tanto la expropiación como los asenta-

mientos no reflejan sólo el presupuesto del año corriente, sino también acciones tomadas a lo largo del periodo anterior. La reducción del presupuesto redujo la capacidad de operación del Inca en 2002, y es probable que también creara dificultades en el año de 2003.

Se debe notar que a partir de la adopción del programa “Nuevo Mundo Rural” en 1999, salió de la esfera del Inca la responsabilidad de las acciones sociales en los asentamientos, en que la educación, salud, saneamiento básico y otras actividades relacionadas pasaron a cargo de los ministerios específicos y sus respectivas agencias en las unidades federales. Esas medidas liberaron el presupuesto del Inca para la adquisición de la tierra, demarcación, infraestructura y los créditos de instalación y producción. Todavía así, la reducción del presupuesto no permitió la implantación de los asentamientos previstos en el plan de gobierno y provocó una clara desaceleración en el ritmo de la reforma agraria.

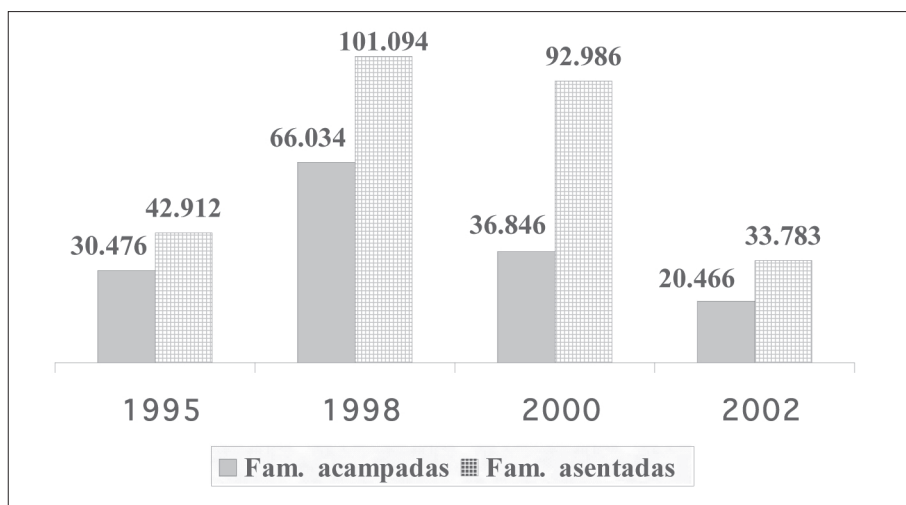
Gráfico 6: Evolución del número de familias asentadas



Fuente: Inca-Sipra.

Estos resultados, en cuanto a estadística de asentamiento, han sido cuestionados por el movimiento de los trabajadores sin tierra, que acusaba al gobierno de Cardoso de falsificación de datos, y en particular de incluir en las estadísticas de reforma agraria acciones de regularización de posesión de pequeños agricultores que ya tenían tierra sin titulación. No cabe aquí entrar en tal polémica, pero la propia reducción de los conflictos es un indicador que la reforma agraria avanzó de forma significativa en el periodo 1995-2002.

Gráfico 7. Relación de familias acampadas y asentadas



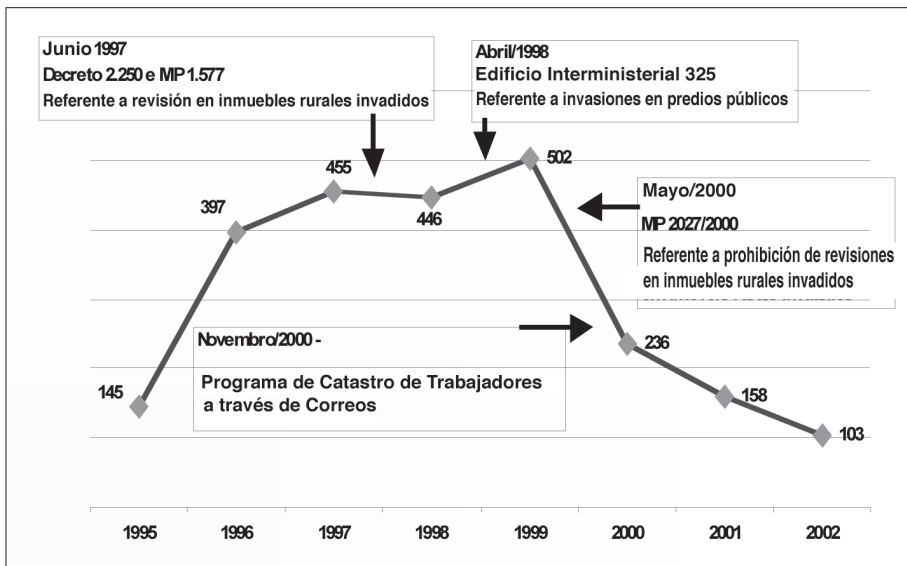
Fuente: Oidoría Agraria Nacional-MDA.

Los estudios de Barp (1998) y Santos, Teixeira y Becker (1998) ya habían identificado una clara relación entre las acciones del gobierno y los conflictos agrarios. Por un lado, “las acciones gubernamentales, objetivando los asentamientos, siempre están ligadas a las presiones de los movimientos que reivindicán tierras a través de sus ocupaciones” (Barp, 1998,38); por otro lado, el crecimiento de los

asentamientos está relacionado a la reducción de los conflictos agrarios y de la violencia en el campo.

Tomando el número de campamentos como indicador de la presión del movimiento social y del potencial de conflictividad, el impacto de los asentamientos en la reducción de los campamentos es evidente (gráfico 8). Se observa, incluso, que la elevación del número de asentamientos en el periodo 1995-1998 tiene fuerza suficiente para reducir a la mitad el número de campamentos entre 1998 y 2000.

Gráfico 8. Ocupaciones y medidas del gobierno en el periodo 1995-2002



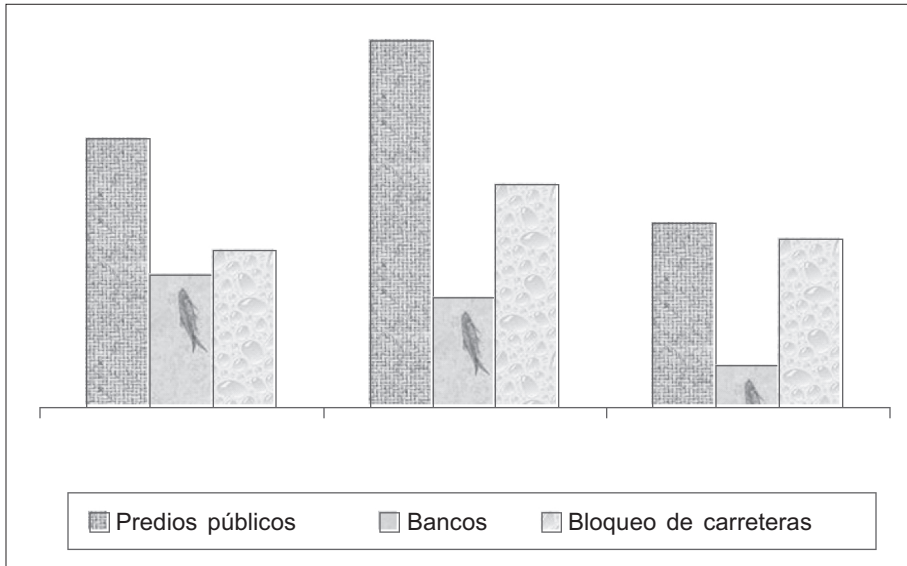
Fuente: Oidoría Agraria Nacional.

Además del aumento de los asentamientos, el gobierno tomó otras **medidas con el objetivo de controlar y reducir las invasiones/ocupaciones de tierras**. La primera, en abril de 1998, relacionada a la ocupación de edificios públicos, y que excluye del

programa de reforma agraria a los participantes de dicha ocupación. La segunda, que tuvo mayor impacto sobre la reducción de las ocupaciones, fue adoptada en mayo de 2000 y prohibía la inspección en inmuebles rurales invadidos durante el plazo de dos años a partir de la invasión, habiendo reincidencia en la ocupación el periodo de restricción se eleva a cuatro años. La acentuada caída de las ocupaciones a partir de la entrada en vigor de esa Medida Provisoria en una coyuntura de retracción de los asentamientos, parece indicar que la decisión tuvo impacto en las acciones del movimiento social (gráfico 8).

La MP 2027 fue objeto de intensas polémicas. Se trata, sin duda, de un asunto controvertido. Por un lado, la evolución de las ocupaciones no deja margen para dudas cuanto a la efectividad de la medida provisoria en relación con el objetivo explícito de disminuir las ocupaciones, y en este sentido es positiva para reducir, pero no para solucionar, el conflicto generado por la ocupación de inmuebles; por otro, en la medida en que no contribuye para resolver las causas del problema, apenas desplaza el foco de los conflictos y la estrategia de los movimientos sociales de las ocupaciones de inmuebles improductivos como mecanismo de presión sobre el gobierno, para otros inmuebles, incluso productivos, y para la ocupación de edificios públicos, realización de marchas, etc. El gráfico 9 confirma el aumento del número de manifestaciones con ocupaciones de edificios públicos.

Gráfico 9. Manifestaciones sociales con ocupación de edificios públicos



Varias fuentes consultadas por el autor, tanto vinculadas a la Administración Cardoso, al gobierno de Lula, poder judicial, movimiento social y hasta organizaciones de propietarios, revelan que la mayoría de los inmuebles ocupados en los años noventa eran realmente improductivos; según funcionarios del INCRA, más de 80% de los inmuebles ocupados que fueron inspeccionados fue clasificado como improductivo. En São Paulo, en la región del puntal, el foco de las ocupaciones ha sido las tierras fiscales ya ocupadas de forma ilegal por grandes hacendados, y técnicos del Itesp confirman que las áreas que el poder judicial no reconoció como fiscales (*devolutas*) no fueron ocupadas por “los sin tierra”. La reorientación de las ocupaciones para los locales públicos (plazas, edificios y carreteras) o propiedades productivas puede, por tanto, aumentar los conflictos.

Para el movimiento social la medida provisoria es antidemocrática e inconstitucional. Antidemocrática porque restringe de forma

arbitraria el derecho de manifestación de los ciudadanos; inconstitucional porque impide la plena ejecución del precepto constitucional de que tierras improductivas son posibles de expropiación. Según el movimiento, como la ocupación de propiedades improductivas es uno de los principales instrumentos de movilización para la lucha por la reforma agraria —las familias se adhieren en la expectativa que la tierra ocupada venga a ser expropiada—, la medida provisoria tuvo como objetivo principal desmovilizar los movimientos sociales y calmar la lucha por la reforma agraria.

Para los responsables del manejo de la reforma agraria en el gobierno anterior, los argumentos del movimiento social no son válidos. Por un lado, el derecho de manifestación esta preservado, desde que no incurra en acciones ilegales y la ocupación de propiedades particulares, aunque improductivas, es una ilegalidad; por otro lado, tampoco ofende la Constitución, pues apenas suspende, por el plazo de dos años, la inspección de los inmuebles ocupados. A pesar que en la práctica sin una inspección ningún inmueble puede ser expropiado, la medida provisoria no afirma que inmuebles improductivos dejan de ser posibles de expropiación, y en este sentido no se contraponen, al menos formalmente, a la Constitución. Además de eso, se reconoce que la medida provisoria pueda tener impacto sobre la capacidad de movilización de un movimiento social, pero su motivación no es ésta.

Desde el punto de vista del gobierno, el objetivo de la medida era reducir la presión causada por las ocupaciones y retirar al gobierno de la posición de rehén de los movimientos sociales. Esta posición colocaba al gobierno como mero bombero de conflictos de tierras, y lo obligaba a instrumentar asentamientos en las tierras escogidas por el movimiento social —no necesariamente las más adecuadas; a negociar con los propietarios en posición de desventaja—, pues estos sabían que el gobierno estaba bajo presión y que por esta razón tenía prisa para resolver el problema; a distribuir tierras para los integrantes del movimiento —y no necesariamente para las

familias más calificadas o necesitadas—; a instrumentar mentar la reforma agraria en una escala incompatible con los fondos del apoyo necesarios para el éxito de los asentamientos, de ahí el déficit de infraestructura constatado en el estudio reciente de Sparovek (Sparovek, 2003). Según el ex ministro Raúl Jungmann, la medida provisoria y la reducción de las ocupaciones eran fundamentales para el paso de un modelo de reforma agraria por conflictos para una reforma agraria planeada, más consistente y sostenible.

Parece no haber dudas respecto a que la medida provisoria contribuyó para reducir las ocupaciones de tierras; al mismo tiempo, endureció el proceso de negociaciones entre gobierno y movimiento social, en particular en los casos en que, a pesar de la vigencia de la medida provisoria, las tierras son invadidas/ocupadas. Por último, la invasión/ocupación de propiedades productivas, vecinas a los inmuebles que en los hechos están en la mira del movimiento, como estrategia de presión, contribuye para provocar los ánimos y elevar la conflictividad en el campo, puesto que los propietarios de inmuebles productivos encuentran total respaldo en la ley para no aceptar la invasión/ocupación y, en general, no aceptan negociar con el movimiento o el gobierno.

Finalmente, el gobierno introdujo nuevos instrumentos de política *fundiaria*, en particular el Banco de la Tierra, el Programa de Crédito *Fundiario* y la construcción de un registro nacional de candidatos a la reforma agraria por el correo. Todos esos instrumentos son vistos por el movimiento social como medidas que tienen como objetivo desmovilizarlos y disminuir su capacidad de presión. La propia propaganda del gobierno revelaba ese objetivo: “¿para qué cortar la cerca si la puerta está abierta?” El problema aquí es la falta de capacidad para atender la demanda. El conflicto estaba sólo siendo postergado.

La reducción del radio de maniobra y de eficacia de la ocupación de tierras como instrumento de movilización y presión llevó a una mayor politización de los movimientos sociales, con ocupaciones

de edificios públicos, bancos y carreteras. No cabe analizar las estrategias políticas de los movimientos sociales que luchan por la reforma agraria. Entre tanto es visible que el movimiento viene ampliando su campo reivindicatorio, “exigiendo reformas en el ámbito de la política económica del gobierno”. Por un lado, esto parece reflejar la visión de que la instrumentación de la reforma agraria de forma más amplia requiere de cambios políticos más profundos; pero por otro, refleja también las dificultades de movilización debido a las propias medidas establecidas por el gobierno.

Conclusiones

Examinamos los orígenes históricos y las causas recientes de los conflictos de tierras en Brasil. Se ha observado la aceleración de los conflictos a partir de los años ochenta, así como su reducción a finales de los años noventa, en respuesta a una serie de medidas introducidas para el gobierno en el periodo 1995-2002. Estas medidas han dado más agilidad al proceso de expropiación de tierras y permitido al gobierno responder de manera más efectiva, es decir, con asentamientos, a la presión ejercida por el movimiento social y los conflictos de tierra.

Se argumentó que el combustible del conflicto agrario contemporáneo es, junto con la pobreza rural, la falta de alternativas de ocupación y subsistencia que enfrentan las familias de trabajadores rurales, los cuales han sido expulsados del campo en los años noventa debido a la crisis de la agricultura familiar y a la reestructuración productiva de varias cadenas del agro-negocio. En ese contexto, el acceso a la tierra —objetivo inmediato de los trabajadores sin tierra— se presenta, para la mayoría de los trabajadores sin tierra, como una de las pocas alternativas de inserción ciudadana en la sociedad brasileña.

Señalamos que la reforma agraria camina de brazos juntos con el conflicto de tierras, y es en ese sentido que hablamos de reforma agraria por conflicto. En los hechos, el combustible de la reforma

agraria brasileña en el periodo reciente fue el conflicto social y la presión política ejercida por los movimientos de trabajadores sin tierra. El conflicto determinó el ritmo, los beneficiarios y la localización de la reforma, y transformó el INCRA y demás instituciones públicas en cuerpos de bomberos agrarios, los cuales estuvieron siempre corriendo para apagar incendios, sin ninguna posibilidad para planear acciones preventivas que podrían, de haber sido planeadas y ejecutadas, evitar la ocurrencia de los conflictos.

La organización y fortalecimiento político del movimiento de trabajadores sin tierra han determinado un cambio en la propia naturaleza de los conflictos agrarios. En los hechos, el análisis ha evidenciado el desplazamiento de los conflictos para el plano político, y la disminución de la violencia contra el individuo, la cual ha sido una característica histórica de los conflictos agrarios entre propietarios de tierras y trabajadores rurales aislados y poco organizados, en particular en las áreas de la frontera agrícola. El foco es la lucha por la tierra, y a partir del año 2000 se observa el crecimiento de movilizaciones y presiones relacionadas a las políticas públicas en general, y en especial en relación con el cumplimiento del llamado pasivo de la reforma agraria —obras de infraestructura, crédito y prestación de servicios.

En el documento se llama la atención para las dificultades que enfrentan las instituciones públicas para responder, de forma ágil y eficiente, a los conflictos de la tierra. Todavía hemos argumentado que en muchos casos el uso simple de la ley ha alimentado los conflictos, y que debido a la ausencia de mecanismos de gestión y de negociación entre trabajadores y propietarios, las ocupaciones/ invasiones de tierra han adquirido una carga conflictiva, en muchos casos con consecuencias trágicas, que quizás no le correspondían y que, de todos modos, hubiera podido evitarse con medidas sencillas de negociación entre las partes.

Al Estado le interesa prevenir las consecuencias sociales del conflicto y evitar la situación de ilegalidad y controversia institucional

creadas por los conflictos; a los gobiernos les interesa evitar y solucionar los conflictos para reducir el costo político e institucional en el cual incurren por no ejecutar sus funciones, no cumplir la ley que prevé la realización de la reforma agraria y no hacer respetar la ley que también, protege a la propiedad privada; a los propietarios también les interesa apresurar la solución de los conflictos. Los procedimientos judiciales son demasiado lentos y poco eficaces, en especial para los propietarios que no están interesados en negociar sus tierras y buscan la reintegración posesoria en las Cortes; al movimiento social, que maneja el conflicto como estrategia e instrumento de presión, también le interesa la negociación, ya que sin eso los asentamientos, su objetivo inmediato, tardarían mucho más tiempo. Aun así, durante la gestión Cardoso no se ha logrado institucionalizar mecanismos eficaces de negociación de los conflictos de tierras. La creación de una Oidoría Agraria ha sido un primer paso en esa dirección, pero le faltan instrumentos para hacer la gestión de los conflictos.

También hemos señalado que durante la segunda mitad de los años noventa muchos propietarios tenían interés en la expropiación de sus tierras para fines de reforma agraria. El precio de tierras era bajo, la liquidez del mercado de la tierra también era baja y ellos no tenían muchas alternativas para la venta de sus propiedades. Los títulos de la deuda pública agraria eran atractivos, ya que la demanda por TDA era elevada en función de los programas de la privatización que los aceptaban por su valor integral. El interés de los propietarios en la expropiación ha facilitado la expansión de los asentamientos, y en ese sentido contribuido a la reducción de los conflictos. Con la subida del precio de tierras a partir de 2000, se observa un aumento de la resistencia de los propietarios a la expropiación, y no es posible despreciar la importancia de esa resistencia en el contexto de crecimiento de las ocupaciones/invasiones en los primeros meses de 2003. Mientras la elevación del precio de la tierra hace más costosa la reforma agraria, la resistencia de los propie-

tarios hace más difícil y lenta la acción del INCRA para manejar las principales monedas de intercambio en las negociaciones de conflictos agrarios: la expropiación y los asentamientos.

Un elemento central para la reducción de los conflictos es el desempeño de las agencias públicas encargadas de la ejecución de la política de tierras. A ese respecto, hemos argumentado que la capacidad y efectividad operacional del INCRA ha sido afectada de manera negativa por un conjunto de reglas y procedimientos legales y operacionales poco apropiados para responder a situaciones de conflicto social permanente como las que enfrenta la institución. Asimismo, hemos observado los progresos alcanzados en los últimos años, los cuales han resultado en considerable disminución del tiempo y del costo de los asentamientos. Aun así es necesario notar que la capacidad de operación del INCRA ha sido restringida en los últimos años por la crisis fiscal, la cual ha determinado el corte de su presupuesto regular.

Es cierto que la instrumentación de la reforma agraria es una cuestión de prioridad y voluntad política. Pero el análisis que hemos realizado demuestra que la pura voluntad no es suficiente como para responder, en el corto plazo, a las situaciones de conflicto agrario. En muchos casos el gobierno enfrenta restricciones de naturaleza fiscal, legal, operacional, humana que, lamentablemente, no pueden ser ignoradas. La llamada voluntad política es relevante, pero no es suficiente para aportar formas consistentes de superación de las restricciones que impiden al gobierno responder, de forma eficaz y en concordancia con su voluntad política, a los conflictos agrarios. Ésta parece ser la situación actual. El movimiento social de los trabajadores sin tierra tenía expectativas que el gobierno de Lula iba a poner en marcha, de inmediato, un nuevo programa de reforma agraria para asentar 150 mil familias al año, y el gobierno, de cuya voluntad no hay razones para dudar, enfrenta serias dificultades para corresponder a las expectativas y a las promesas hechas en el periodo de las elecciones presidenciales.

La Medida Provisoria que prohíbe la inspección de inmuebles invadidos/ocupados contribuyó ciertamente para la reducción del número de ocupaciones/invasiones de propiedades. En contrapartida, creció el número de campamentos a orillas de los caminos así como también han crecido las manifestaciones urbanas en favor de la reforma agraria. El objetivo de la Medida Provisoria era claramente contener el proceso de la ocupación/invasión de propiedades, ya que las familias adhieren al movimiento debido a la expectativa de obtener la tierra. La exclusión del programa de reforma agraria de propiedades invadidas/ocupadas y de las personas que participan de ocupaciones de predios públicos restringe la capacidad de movilización política del movimiento de trabajadores sin tierra. Como reacción a esa situación el movimiento social ha cambiado la estrategia, y comenzó a implantar campamentos al margen de los caminos y vecinos a las propiedades que consideran improductivas; también se ha volcado hacia los problemas políticos de naturaleza más general, de la ALCA a los transgénicos.

En gran medida los conflictos agrarios resultan del desequilibrio entre la demanda social por tierra —inflada en los últimos años a raíz de la crisis económica— y la capacidad del gobierno para responder a esa demanda. Los mecanismos de gestión de los conflictos agrarios creados en los últimos años vienen desempeñando un papel relevante y han contribuido de forma efectiva para reducir las tensiones. Pero es necesario tener claro que ellos sólo contribuyen para la solución de conflictos caso por caso, y no actúan sobre la fuente de los conflictos: la ausencia de alternativas de subsistencia para los pobres rurales y la incapacidad del sector público de colocar en marcha de manera sostenible las políticas previstas en la Constitución Federal.

El fuego de los conflictos sigue prendido, y las causas siguen intocables. Miles de familias dejan el campo sin otra perspectiva de inserción además de juntarse a los “compañeros” en un campamento de sin tierras. Mientras el país no logre reencontrar la senda del

desarrollo económico sostenido, los conflictos de tierra seguirán presentes en la sociedad brasileña. La reforma agraria es sólo un bálsamo —que podría ser eficaz, sin dudas— y no una solución definitiva para los conflictos de tierras en Brasil.

Referencias bibliográficas

- Barp, W. J. (1998). *Conflitos sociais agrários: o novo perfil da violência contra o trabalhador rural*. Convênio Fao/Incrá. Relatório de Pesquisa.
- Buainain, A. M. (1999). *A experiência recente de Reforma Agrária Brasileira*. Campinas, Study prepared for NOMISMA SPA, Bologne, Italy, and Interamerican Development Bank (IDB)
- _____, A.M.; Silvera, J.M.; Teófilo, E. (2001), “Reforma agraria, desarrollo y participación en Brasil: los cambios necesarios hacia el siglo XXI”, en *Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el siglo XXI*. 1ª ed. México: Procuraduría Agraria-Plaza y Valdés Editores.
- _____, A. M. (2003). “Dimensão Social da Reforma Agrária: questões para o debate”. São Luis, I Seminário Internacional de Direito Agrário.
- Conflitos no Campo—Brasil*. Comissão Pastora da Terra. Varios años.
- Ianni, O. (1984). *Origens agrárias do Estado brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- Martins, J. de S. (2000). “Reforma agrária, o impossível diálogo sobre a História possível (ou a arte de não fazer política, fazendo)”, en *Tempo Social*. São Paulo: USP.
- Prado Jr., C. (1976). *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense.
- Reydon, B. P.; Plata, L. A. (2000). *Intervenção estatal no mercado de terras: a experiência recente no Brasil*. Campinas Unicamp, IE/Nea.
- Saiad, J. (1982). “Especulação em terras rurais, efeitos sobre a produção agrícola e o novo ITR”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 12, n.1, p. 87-108, abril 1982.

