

B. Reydon, L. Plata, H. Escobar
INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE
TIERRAS BRASILEÑO: ANÁLISIS DE LA
EXPERIENCIA RECIENTE

En las tres últimas décadas, la experiencia brasileña de intervención en el mercado de tierras ha estado caracterizada por buscar las condiciones necesarias para agilizar el proceso de reforma agraria. Así, se pusieron en práctica políticas que tenían por objetivo reducir el precio de la tierra y hacer que el mercado fuese transparente. Los resultados de estas políticas muestran un éxito relativo, debido a que el precio de la tierra es aún alto, lo que obliga al gobierno a pagar elevados precios por las expropiaciones de tierras para reforma agraria.

En el Brasil de los años 60 el problema agrario se encontraba “en el orden del día”, tanto en las discusiones político-partidarias como en el ambiente académico. El grado de concentración de la tierra, la heterogeneidad del sistema productivo, las relaciones de trabajo en el campo (incluida la presencia de formas precapitalistas) y las pobres condiciones de vida de los trabajadores rurales eran los principales elementos que configuraban el problema agrario de esa época.

La reforma agraria era vista como el único instrumento capaz de estructurar una agricultura moderna en contraposición a la agricultura arcaica de la economía colonial. Desde ese punto de vista, la solución del problema agrario tenía como presupuesto fundamental la eliminación de los obstáculos para el desarrollo de las fuerzas productivas capitalistas.

Una de las proposiciones básicas del gobierno militar instalado después del golpe de estado del 31 marzo de 1964 y que contó con el apoyo de sectores conservadores de la sociedad brasileña, incluidos los grandes propietarios de tierras, era la realización de la reforma agraria. El 30 de noviembre de 1964 entró en vigor la Ley 4504 que regulaba el estatuto de la tierra y permitía al Estado promover la expropiación de la propiedad rural mediante previo pago y justa indemnización. Más tarde, aún en el período militar, fueron aprobados los mecanismos de pago de las indemni-

zaciones de la tierra con títulos de la deuda agraria (TDA) y el pago al contado de las bienhechurías. Esa ley también regulaba la política de desarrollo agrícola, la tributación y colonización de la tierra. Así, se puede afirmar que, desde el punto de vista estrictamente legal, el país ya está dotado del marco jurídico e institucional necesario para poner en marcha el programa nacional de reforma agraria. Ello no obstante, el problema agrario persiste, o, para ser más precisos, los resultados de la reforma agraria aún no se manifiestan. A esta conclusión se llega cuando se toma en consideración la gran concentración de la tierra *vis-a-vis* la gran demanda potencial de tierras por los pequeños productores de la agricultura y de los "sin-tierras".

Las políticas asociadas al mercado de tierras, como la titulación y regularización de tierras, tributación, catastro y colonización, fueron realizadas de forma muy limitada entre 1964 y 1984¹. La victoria de Tancredo Neves en las elecciones a la Presidencia en 1984, asociada a la expectativa de hacer una efectiva, rápida y drástica reforma agraria, trajo como consecuencia que algunos de estos proyectos de intervención en el mercado de tierras fuesen concluidos antes de cumplir sus objetivos. Se pensaba, equivocadamente, que estas políticas poco o nada podrían auxiliar a la reforma agraria, olvidándose que sí eran capaces de ayudar significativamente a aumentar la transparencia del mercado, lo que debía materializarse en menores precios para la tierra rural.

El presente artículo tiene por objetivo hacer una evaluación de la intervención del mercado de tierras brasileño en los últimos años². Con tal propósito, en la primera sección se presenta el proceso de titulación y reglamentación de tierras iniciado en el Brasil dirigido a catastrar y recuperar tierras públicas ocupadas ilegalmente. La segunda sección trata del impuesto territorial rural, y destaca la importancia que la cobranza efectiva de este tributo puede tener para democratizar el acceso a la tierra. En la tercera sección se hace un breve análisis de las experiencias recientes de financiamiento para la compra de tierras a través del programa Cédula de la Tierra y del Banco de la Tierra. La cuarta sección muestra la situación del proceso de expropiación y asentamientos rurales, y destaca las metas alcanzadas por el gobierno actual del presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). En la sección final se presentan resumidamente los principales cambios en la legislación sobre el mercado de tierras ocurridos durante la gestión de FHC.

1. En este período las intervenciones en el mercado de tierras fueron, básicamente, la regulación y titulación de tierras con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial.

2. Esta parte del artículo es una versión resumida y modificada de Reydon, B. y L. Plata: *Democratização do acesso à terra rural no Brasil*. Relatório de Pesquisa. UNESCO, 2000.

LA TITULACIÓN Y REGLAMENTACIÓN DE LOS INMUEBLES RURALES

La titulación es el procedimiento que da a su propietario una serie de beneficios colaterales. Por ejemplo, posibilita el acceso a líneas de crédito existentes en la actividad agropecuaria. Además, la titulación de tierras permite identificar las áreas legalmente tituladas, las áreas ocupadas y las tierras públicas, y proporciona la posibilidad de recuperar áreas ocupadas y áreas de tierras que sufrieron la llamada *grilagem*³. Por lo general, las tierras recuperadas son incorporadas al patrimonio de la Federación o de los estados y pueden ser destinadas a la formación de asentamientos de reforma agraria.

La *grilagem* de tierra tiene su origen en el siglo XIX, cuando, por diversos medios y muchas veces en complicidad con representantes del poder público, *grileiros* avanzaron sobre tierras de la Unión y de los estados, falsificando títulos de propiedad con la connivencia de notarías y órganos de tierras e inclusive usando la violencia para expulsar posesionarios y comunidades indígenas. Las raíces históricas de este proceso se remontan a la colonización, cuando ocurre la ocupación del territorio por las capitanías hereditarias concedidas a los más fieles súbditos de la Corona portuguesa y la posterior explotación de las tierras con la fuerza del trabajo esclavo.

Según el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), que está evaluando la estructura agraria del país para localizar, uno por uno, los casos de fraude y falsificación de títulos de propiedad de tierras en todo el Brasil, el total de tierras sobre las que recae la sospecha de ser *griladas* es de aproximadamente 100 millones de hectáreas —cuatro veces el área del estado de São Paulo o el área de América Central más México—. En la Región Norte los números son preocupantes: del área total del estado de Amazonas, de 157 millones de hectáreas, se sospecha que nada menos que 55 millones han sido *grilados*, lo que corresponde a tres veces el territorio del estado de Paraná. En el estado de Pará, un “fantasma” vendió a decenas de sucesores aproximadamente nueve millones de hectáreas de tierras públicas⁴.

3. La *grilagem* es uno de los más poderosos instrumentos de dominio y concentración agraria en el medio rural brasileño. Dice la historia que la expresión *grilo* (grillo en español), empleada para definir tierras apropiadas y registradas ilegalmente, viene de un antiguo artificio utilizado para dar a los documentos nuevos la apariencia de viejos. Los defraudadores de títulos inmobiliarios colocaban los falsos documentos en una caja de metal o de madera junto con grillos, cerrándola en seguida. Después de algunas semanas, los documentos ya presentaban manchas amarillentas y opacas como resultado de la deyección de los insectos, además de quedar corroídos los bordes y con pequeños orificios en la superficie, todo para indicar la supuesta acción del tiempo. Genéricamente, toda acción ilegal que objetiva la transferencia de tierras públicas para el patrimonio de terceros constituye una *grilagem* o *grilo* (INCRA: *Livro branco da grilagem de terras*. Brasília, 1999).

4. *Ibidem*.

En 1999 el INCRA entregó 10 000 títulos de propiedad a trabajadores rurales, y en el período 1999-2002 espera dar títulos de propiedad a cerca de 400 000 familias asentadas en casi 20 millones de hectáreas o tres veces el área del estado de Río de Janeiro.

Con el propósito de regularizar la propiedad de la tierra rural, el INCRA está realizando un amplio levantamiento en el que utiliza tecnología de punta, como el rastreamiento por satélite para mapear la estructura agraria del país y así poder localizar los casos de fraude y falsificación de títulos de propiedad de tierras. En el plano de la acción agraria, el INCRA y los órganos estatales de tierras, a partir de una base cartográfica común, están estableciendo un catastro único que incluye a los demás órganos y entidades de la administración pública federal que sean administradores o detentadores de tierras públicas con el fin de centralizar la información y permitir así el permanente monitoreo de las grandes áreas. Además, unilateralmente o en conjunto con los estados, serán iniciados procedimientos discriminatorios que tendrán por objetivo separar las tierras públicas federales o estatales de las de dominio privado y promover el levantamiento de los títulos y registros.

En el área judicial, a partir de los estudios e investigaciones sobre la procedencia y posesión, y en caso se constate duda fundada sobre el dominio de las tierras tomadas por particulares, el INCRA adoptará las medidas judiciales pertinentes para la reincorporación de las tierras al patrimonio público. Se está requiriendo al sector judicial la declaración de inexistencia, la cancelación de matrícula y del registro de los inmuebles rurales vinculados a títulos nulos de pleno derecho o realizados en desacuerdo con la Ley de Registro Público. También se están evaluando acciones de nulidad y cancelación de matrícula y de registros de títulos de propiedad de tierras de jurisdicción federal y estatal. Finalmente, cuando constate situaciones de graves irregularidades en las notarías de registro de inmuebles, el área jurídica del INCRA requerirá de parte del juez de la jurisdicción del inmueble matriculado, registrado o rectificado irregularmente, la realización de una inspección o corrección, y promoverá una investigación por el Ministerio Público.

Este conjunto de políticas de intervención busca incrementar la transparencia del mercado de tierras y crea la posibilidad de acceso de los propietarios a otros mercados, además de hacer más transparentes los procesos de expropiación, en la medida que los precios de mercado de la tierra se tornan más claros.

EL IMPUESTO TERRITORIAL RURAL

Históricamente, la implantación de políticas de tierras que efectivamente reduzcan su uso especulativo, como la cobranza del ITR, no prosperó en el Brasil. Las tentativas de los gobiernos por crear las condiciones jurídicas e institucionales para ello a partir del Estatuto de la Tierra resultaron muy

importantes, pero fracasaron: los impuestos pagados fueron reducidos y el impacto del ITR sobre la oferta de tierras fue bastante modesto. En los años 90 se hizo una nueva tentativa con esta finalidad. Veamos sus resultados.

En la actualidad el ITR es regido por el artículo 153, inciso VI, de la Constitución Federal de 1988, que establece la competencia de la Unión Federal para su cobranza y administración. El ITR está reglamentado por la Ley 9393, de 19 de diciembre de 1996, y regulado por instrucciones normativas de la Secretaría da Receita Federal (SRF)⁵. El hecho generador del ITR es la propiedad, el dominio útil o la posesión del inmueble por usufructo o cualquier título localizado fuera de la zona urbana del municipio, al 1 de enero de cada año, y la base de cálculo es el valor de la tierra libre de bienhechurías (VTLB).

El examen y el pago del ITR es efectuado por el contribuyente, independientemente de previo procedimiento de la SRF, y se sujeta a la homologación posterior en el plazo de hasta diez años. Las alícuotas del impuesto aparecen en una tabla única (véase cuadro 1). El VTLB declarado servirá de base para depósito judicial en la hipótesis de expropiación del inmueble para fines de reforma agraria. Con vistas a conferir equidad tributaria, los pequeños productores y los asentamientos de reforma agraria son inmunes o exentos del ITR, pero no dispensados de alimentar el Documento de Información y Actualización Catastral.

El contribuyente no beneficiado por la exención o inmunidad entregará anualmente el Documento de Información y Examen del ITR correspondiente a cada inmueble. Para fines de cálculo del impuesto, el VTLB es obtenido mediante la substracción del valor del inmueble de los siguientes valores: construcciones, instalaciones y bienhechurías; cultivos permanentes y temporales; pastos cultivados y mejorados; y florestas plantadas.

La tabla de alícuotas del ITR toma en consideración apenas el área total y el grado de utilización del inmueble. Como se observa en el cuadro 1, existe acentuada progresividad según el tamaño de la propiedad y regresividad, de acuerdo con el aumento del grado de utilización del inmueble. Así, para las situaciones extremas se observa que entre la gran propiedad improductiva ($GU < 30\%$) y la pequeña propiedad productiva ($GU > 80\%$) hay una diferencia de alícuotas del orden de 666 veces.

Una de las mayores críticas a las alícuotas establecidas reside en el hecho de que la progresividad del ITR presenta discontinuidad en la transición del límite de las categorías de tamaño de propiedad consideradas, así como del grado de utilización de los inmuebles. Es necesario destacar que esta situación impone un tratamiento desproporcional entre contribuyentes que poseen condiciones poco diferenciadas. Por ejemplo,

5. Institución subordinada al Ministerio de Hacienda y que tiene entre sus funciones supervisar, ejecutar, controlar y evaluar las actividades de la administración tributaria federal.

Cuadro 1
Alícuotas para el cálculo del nuevo ITR (Ley 9393)

Área total del inmueble (ha)	Grado de utilización-GU (%)				
	> 80	> 65 < 80	> 50 < 65	> 30 < 50	< 30
Hasta 50	R\$ 0,03	R\$ 0,20	R\$ 0,40	R\$ 0,70	R\$ 1,00
Mayor que 50 hasta 200	0,07	0,40	0,80	1,40	2,00
Mayor que 200 hasta 500	0,10	0,60	1,30	2,30	3,30
Mayor que 500 hasta 1000	0,15	0,85	1,90	3,30	4,70
Mayor que 1000 hasta 5000	0,30	1,60	3,40	6,00	8,60
Encima de 5000	0,45	3,00	6,40	12,00	20,00

Fuente: Ley 9393.

un inmueble de 50,1 ha con grado de utilización de 80,0% puede pagar un impuesto trece veces mayor que un inmueble de 50,0 ha con grado de utilización de 80,1%. Cabe destacar aún más el tratamiento lineal conferido a todos los inmuebles con área superior a las 5000 ha. Parece absurdo tratar de la misma manera a los inmuebles con área superior a las 100 000 ha, que ocupan 14,8% de las tierras agrícolas, que a los inmuebles con área entre 5000 y 100 000 ha, que ocupan 6,8% de las tierras rurales⁶.

El aumento de las alícuotas del ITR privilegió los inmuebles considerados productivos (con grado de utilización superior a 80%), debido a que el Congreso Nacional alteró la propuesta original encaminada por el Poder Ejecutivo por medio de una medida provisoria que contenía alícuotas mayores: entre 0,05% y 1,20% en vez de 0,03% a 0,45%, como estaba aprobado⁷. Se nota aún que los aumentos de alícuotas no tienen ninguna progresividad en lo que se relaciona con el tamaño o el grado de utilización del inmueble. Los aumentos de alícuota para los inmuebles de hasta 25 ha son muy superiores a los definidos para los inmuebles mayores que 15 000 ha, por ejemplo. Dentro del nivel de grado de utilización no se percibe ninguna regla para establecer las nuevas alícuotas. Por lo tanto, todo lleva a suponer que la nueva tabla de alícuotas fue elaborada sin vínculo alguno con las normas anteriormente establecidas.

Las informaciones divulgadas por la SRF sobre el ITR fueron sistematizadas y analizadas por Reydon, Romeiro, Plata y Soares⁸, e indican los siguientes resultados de la aplicación del ITR:

6. IBGE: *Censo Agropecuario*. Río de Janeiro, 1996.

7. Reydon, B.; A. Romeiro; L. Plata y Soares: *Aspectos da Questão Agrária Brasileira: lições à luz do mercado de terras*. Relatório de Pesquisa, 1999.

8. *Ibidem*.

- Existen en el Brasil 1 324 729 inmuebles rurales inmunes o exentos, que ocupan un área de 16,7 millones de hectáreas, correspondientes a 4,9% de las tierras efectivamente catastradas. La inmensa mayoría de los inmuebles encuadrados en esta condición poseen un área inferior a las 50 ha. Apenas seis inmuebles mayores que 500 ha (área total de 5409 ha) se incluyen entre los no-tributados. Es interesante notar que los inmuebles con área de hasta 50 ha ocupan 12,2% del conjunto de los inmuebles rurales brasileños, pero representan apenas 7,2% del área tributable del ITR y contribuyen potencialmente con 6,8% del volumen del impuesto pasible de recaudación, lo que demuestra que la inmunidad tributaria conferida a la pequeña área rural viene siendo de hecho respetada. La tributación alcanza 1 983 712 inmuebles, que ocupan un área de 325,6 millones de hectáreas (95,1% de las tierras rurales catastradas). En 1997, la recaudación promedio, por el régimen de caja, se situó en R\$ 122,00 por propiedad y R\$ 0,74 por hectárea.
- Los mayores inmuebles (área superior a 1000 ha) corresponden a cerca de 50% del área de los inmuebles sujetos a tributación. Considerando que el número de tales inmuebles es de apenas 49 681 unidades, se torna posible el monitoreo del volumen de recaudación del ITR (54,3%) mediante el control de apenas 2,5% del número de inmuebles catastrados. Los inmuebles de tamaño intermedio (entre 50 y 1000 ha) ocupan 42,8% del área tributable.
- En promedio, el VTLB declarado es 51,4% del precio de mercado, con acentuada asimetría en la distribución espacial. En la Región Norte, el valor atribuido a la tierra para fines fiscales es inferior a la cuarta parte del precio de mercado, en tanto en la Región Sur este número se aproxima más a la realidad (86,5%), probablemente debido al hecho de que en esta región predominan inmuebles de menor dimensión, en general trabajados por unidades familiares. Siguiendo el comportamiento de mercado, el VTLB declarado por el contribuyente presenta una dispersión acentuada. Los pequeños inmuebles llegan a valores por hectárea diez veces superiores a los de las grandes propiedades.
- El contribuyente del ITR, independientemente de la dimensión del inmueble, procuró demostrar la utilización productiva de su tierra. Así, hay poca dispersión en torno del promedio, situado en 87% en ese nivel del grado de utilización: las alícuotas del ITR varían de 0,03% a 0,45%, lo que reduce considerablemente la recaudación del tributo.
- Cotejando las Estadísticas Catastrales Anuales de 1992 del INCRA con las declaraciones del ITR en lo que se refiere a la relación entre área explotada y área aprovechable, es notable la diferencia existente entre el grado de utilización declarado por el contribuyente y la situación real mostrada por las estadísticas catastrales del INCRA, lo que

constituye un elemento adicional de evasión fiscal. Como consecuencia, en 1998 la recaudación del gobierno quedó muy por debajo de las estimaciones indicadas en estudios realizados antes de la promulgación de la ley del nuevo ITR.

- El número de declaraciones entregadas a la SRF supera 80% de los inmuebles rurales existentes en el país, y es en la práctica igual al número de inmuebles rurales efectivamente catastrados. En 1997, cerca de 4 millones de declaraciones de ITR fueron entregadas a la SRF. Esto significó un avance en la cobranza del tributo generado por la combinación de la nueva legislación con la implementación por la SRF. Las evidencias de investigaciones de campo revelan que los propietarios de tierras ven a la SRF como una institución seria con la cual hay necesidad de estar al día, mientras que con el INCRA no había este respeto. Este aspecto del cambio de la ley es digno de ser resaltado.
- Apenas 317 inmuebles, con un área total de 4,4 millones de hectáreas, están encuadrados en la alícuota máxima de 20%. Merece destacarse que solamente 103 677 inmuebles (con 17,1 millones de hectáreas) se declararon como de baja productividad (con grado de utilización menor de 50%), o sea, cerca de 2% del total de inmuebles catastrados en la SRF. Como consecuencia, el potencial de recaudación del ITR, considerados los usos de la tierra y sus precios, así como la configuración del grado de utilización de la tierra inferida del catastro de la SRF, quedaría limitado a R\$ 353 millones. No obstante, admitiendo la posibilidad de que las acciones de fiscalización y control del fisco se tornen más importantes en el mediano plazo, es posible que el grado de utilización de la tierra declarado por el contribuyente se aproxime a la realidad. Con eso, la alícuota promedio del ITR se elevaría a más o menos 0,86%, y propiciaría una recaudación tributaria de R\$ 802,6 millones.
- En el Brasil existen apenas tres tributos sobre la propiedad. Además del ITR, el impuesto sobre la propiedad de vehículo automotor (IPVA) y el impuesto sobre la propiedad territorial urbana (IPTU), de competencia, respectivamente, de estados y municipios. La importancia fiscal de tales impuestos es insignificante, debido a que juntos representan apenas 0,82% del monto recaudado. Por lo tanto, es equivocado pensar en el ITR como fuente de ingresos fiscales para financiar los costos de programas de carácter social. Para ilustrarlo, basta recordar que en 1997 los gastos del Gobierno Federal referentes a la política agraria fueron de aproximadamente cuatro veces el valor recaudado con este impuesto.

FINANCIAMIENTO PARA COMPRA DE TIERRAS: CÉDULA DE LA TIERRA Y BANCO DE LA TIERRA

Existen dos programas para facilitar el acceso de los agricultores de escasos recursos al financiamiento para la compra de tierras. Uno es el Proyecto

Cédula da Terra (Cédula de la Tierra), y el más reciente es el Banco de Tierras. En el Brasil, el programa de democratización de la tierra está siendo ejecutado por el INCRA en convenio con el Banco Mundial mediante el Proyecto Cédula de la Tierra.

PROYECTO CÉDULA DE LA TIERRA

Instituido por el Ministerio Extraordinario de Política Agraria, el Proyecto Cédula de la Tierra fue negociado con el Banco Mundial y cuenta con la participación de los estados y de las comunidades. Su estrategia consiste en poner en práctica una alternativa de adquisición descentralizada de tierras para la reforma agraria, posible sólo ahora debido a la estabilización de la moneda y a la severa caída de precios de la tierra. Es una experiencia de un nuevo modelo de política agraria, integrada al mercado y que no depende del Gobierno Federal en todas sus etapas, principalmente en la ejecución, como ocurre hoy. Es la reforma agraria realizada sin burocracia, sin conflictos, sin necesidad de recurrir a la justicia –por lo tanto, con mucho más rapidez–.

El Proyecto Cédula de la Tierra comenzó a ser aplicado en noviembre de 1997, y la forma como se está llevando a cabo es simple. Un grupo de agricultores identifica el área que desea, se hace un proceso sumario para la adquisición de un área de tierras y se presenta a la unidad técnica del estado. Si es aprobado, el grupo recibirá el financiamiento para la compra de la tierra, con un plazo de 10 años para pagar (incluido el período de gracia de tres años) a través del Banco del Nordeste y del Banco de Brasil que, mediante convenio, operan el programa.

El objetivo del Proyecto Cédula de la Tierra es abrir un abanico mayor de acciones gubernamentales de reforma agraria, en sociedad con las comunidades beneficiadas. Éstas, además de la identificación y obtención de las tierras, tendrán un papel activo y central en el desarrollo, en la exploración y en la gestión de los asentamientos, con cobertura de financiamiento público. O sea, las comunidades identificarán sus necesidades y presentarán propuestas para proveerlas.

En su primera fase, el Proyecto Cédula de la Tierra tendrá una duración de tres años y un costo aproximado de 150 millones de dólares. Noventa de estos 150 millones (es decir, el 60%) provienen de un préstamo del BIRD y serán utilizados por las comunidades para el financiamiento de infraestructura, asistencia técnica, capacitación, producción y necesidades sociales. En estos rubros el financiamiento será a fondo perdido. También se ha previsto una contribución de 45 millones de dólares (30%) del Gobierno Federal para la formación de un Fondo de Tierras para financiar la adquisición de tierras en el mercado. Adquirida la tierra, que será negociada por los propios beneficiarios, éstos decidirán cómo utilizarla e identificarán las necesidades de inversión. Para ampliar las posibilidades de adquisición de tierras con recursos federales, durante la ejecución del programa será

estudiada la utilización de TDA para el pago de parte del valor de las propiedades. Los gobiernos estatales participantes contribuirán con 6 millones de dólares (4%) para la administración y supervisión de los asentamientos, por medio de sus Unidades Técnicas Estatales estructuradas de acuerdo con el modelo reformulado del Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural. Los 9 millones de dólares restantes (6%) vendrán de los propios beneficiarios, que deberán financiar por lo menos 10% del costo de los subproyectos comunitarios a través del aporte de dinero, materiales o mano de obra.

En la primera fase, el Cédula de la Tierra va a beneficiar a 15 000 familias. El costo de cada familia asentada será de apenas R\$ 10 mil. Es el costo más bajo por familia ya alcanzado, pues en las condiciones normales ese costo es de R\$ 25 000. Los estados escogidos para la implementación de esta primera fase del proyecto fueron Bahía, Ceará, Maranhão, Minas Gerais y Pernambuco, donde ya está en operación el Programa de Apoyo al Pequeño Productor Rural, también financiado por el Banco Mundial. Concluida la fase inicial de la Cédula de la Tierra y evaluados sus resultados, el programa será extendido a los demás estados, con las mejoras obtenidas por la práctica. El Banco Mundial ya se comprometió a financiar en el futuro el proyecto en escala más amplia.

Esa forma innovadora de intervención en el mercado de tierras promete aumentar la velocidad de aplicación de la reforma agraria, ampliando el retorno económico y el ingreso de los beneficiarios y reduciendo los costos por familia asentada.

A pesar de que esta forma de intervención está siendo considerada positiva por muchos sectores en el Brasil y comienza a despertar interés en otros países, cabe mencionar que ella no obtuvo aún una aceptación consensual entre los actores interesados en el problema agrario en el país. El principal argumento en contra es que la tierra destinada a la reforma agraria debería ser obtenida por expropiación de inmuebles improductivos y transferida a los "sin-tierra" para tener impacto sobre la estructura agraria.

Los que proponen la alternativa experimentada en el Proyecto Cédula de la Tierra contraargumentan que la expropiación puede ser adecuada en muchas circunstancias, pero que, en esta conyuntura, el precio de mercado de la tierra ha sido menor que aquél recibido en general por propietarios en las expropiaciones en función de la evaluación administrativa de la tierra y de los recursos judiciales, que elevan los costos.

En principio, se considera que hay dos clases de problemas en este tipo de intervención:

a. *Cultural*: Como la concesión de tierras a través de la posesión o las que provienen de las políticas agrarias (asentamientos, proyectos de irrigación y la colonización) continúan sin ser regularizadas, las tierras obtenidas no han sido pagadas. Por lo tanto, si no ocurre un proceso de emancipa-

ción⁹ de los ya instalados y la efectiva penalización de los deudores del Estado brasileño, será bastante difícil obtener el pago de las tierras y, por lo tanto, mantener el Fondo¹⁰.

b. *Condiciones efectivas de pago*: En el Brasil en general, y particularmente en el nordeste, las condiciones de producción agrícola y agroindustrial han sido bastante precarias en términos de precios y mercados consumidores, lo que ha hecho más difícil prevenir la capacidad de pago de los que adquirieron tierras, a pesar de tener un plazo para el pago razonablemente largo y con tasas de interés subsidiadas.

Hasta diciembre de 1998 el Proyecto Cédula de la Tierra había adquirido 180 618 hectáreas por un valor de 32,9 millones de reales para beneficiar a 6826 familias a un costo promedio de 4828 reales por familia. Están en trámite 510 167 hectáreas para beneficiar a 23 720 familias. Los costos totales calculados del Proyecto Cédula de la Tierra son de aproximadamente 94,5 millones, de los cuales los estados de Bahía y Maranhão han absorbido el mayor volumen de recursos: 60,6 millones y 16,4 millones respectivamente (véase cuadro 2).

De acuerdo con algunos estudios, el Proyecto Cédula de la Tierra consiguió reducir el precio de la hectárea en las siguientes proporciones, en promedio: en Maranhão, 62%; en Ceará, 66%; en Pernambuco, 14%; en Bahía, 43%; y en Minas Gerais, 49%. Esto, según los investigadores, se debe al poder de negociación directa y al pago al contado.

BANCO DE LA TIERRA

El Banco de la Tierra tuvo como embrión el Proyecto Cédula de la Tierra, desarrollado con el apoyo del Banco Mundial. El Banco de la Tierra fue creado por la Ley Complementaria 93, de 4 de febrero de 1998, con el objetivo de financiar directamente, a quien lo necesite, la compra de un inmueble rural escogido y la infraestructura básica necesaria para el funcionamiento de la propiedad. Hoy ya es reconocido como un nuevo y poderoso instrumento de distribución agraria y de fortalecimiento de la agricultura familiar, y contribuye con el desarrollo económico sustentable en el campo. El programa está dirigido a los trabajadores rurales, parceleros, posesionarios y arrendatarios que comprueben por lo menos cinco años de experiencia en actividades agropecuarias, o a pequeños propietarios rurales con inmuebles de tamaño insuficiente para generar un ingreso excedente al consumo familiar.

9. Hay un cierto eufemismo en este término, en la medida que ello significa la concesión del título de propiedad después del pago de la tierra.

10. La impunidad vigente para quien no paga las deudas contraídas de fondos públicos, principalmente por parte de las elites brasileñas, hace que sea efectivamente difícil cobrar a los "sin-tierras" por tierras donde van a tentar su supervivencia.

Cuadro 2
Proyecto Cédula de la Tierra, áreas adquiridas y en tramitación en las
unidades técnicas
(Situación al 30/12/1998)

Actividades	Maranhão	Ceará	Pernambuco	Bahía	M. Gerais	Total
1. Inmuebles adquiridos (N°)	52	92	28	42	17	231
Área (ha)	49 782	62 197	14 636	36 719	17 285	180 618
Familias beneficiadas (N°)	1 711	1 681	760	1 977	697	6 826
Valor total (R\$)	6 269 946	9 063 447	5 187 067	8 641 975	3 738 451	32 900 886
Costo promedio/ha	126	146	354	235	216	182
Costo promedio/familia (R\$)	3 662	5 392	6 825	4 371	4 591	4 820
Área promedio/familia	29	37	19	19	25	26
2. Inmuebles en el BNB (N°)	2	23	24	12	8	69
Familias (N°)	120	371	1 066	846	290	2 693
Área (ha)	4 840	14 433	13 675	16 704	6 921	56 573
Valor	1 017 505	1 827 697	7 361 895	3 566 151	1 250 630	15 023 878
3. Inmuebles en tramitación* (N°)	202	10	45	271	22	550
Área (ha)	192 738	7 800	24 980	262 292	22 356	510 167
Familias beneficiadas (N°)	7 061	211	1 891	13 699	858	23 720
Costo estimado (R\$)	16 395 642	974 500 0	13 218 090	60 665 470	4 270 072	94 549 274

* Posición en noviembre de 1998.

Fuente: INCRA, NEAD, <http://www.incra.gov.br/reforma/balanco98/projetos.htm>, extraído el 12/2/2000.

El Banco de la Tierra es coordinado por una Secretaría Ejecutiva que integra un consejo compuesto por ocho autoridades, de las cuales seis son ministros, y por los presidentes del INCRA y del BANDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social). Presidido por el ministro de Política y Desarrollo Agrario, el consejo está formado por los ministros de Agricultura, de Hacienda, de Medio Ambiente, de Presupuesto y Gestión y del Desarrollo. La descentralización de sus acciones se da a través de un sistema de parcerías. El Banco de la Tierra hace convenios con los gobiernos estatales que eligen un fuero que coordina las aplicaciones de los recursos. De acuerdo con las reglas del programa, los préstamos tomados con recursos del Banco de la Tierra tendrán hasta 20 años para ser pagados con un período de gracia de hasta tres años. Los intereses cobrados varían de 4 a 6% al año.

Los inmuebles rurales financiados por el Banco de la Tierra son escogidos por los propios trabajadores, que cuentan también con recursos que garantizan la infraestructura básica para las comunidades. Además de los inmuebles y de la infraestructura, los recursos financian tasas y costos notariales, registro de la propiedad y servicios topográficos. De acuerdo con las reglas del programa, quien ya fue beneficiado por este fondo o

participó de otros proyectos de asentamiento no tendrá acceso a los recursos, y lo propio ocurre con quien ejerce función pública. Tampoco pueden participar quienes tienen un ingreso superior a los 15 mil reales o son propietarios de algún inmueble cuya área es igual o superior que la de la propiedad familiar. Para financiamientos de hasta 15 mil reales se aplicarán intereses de 4% al año; encima de 15 y hasta 30 mil reales, intereses de 5% al año; de 30 mil a 40 mil reales, techo máximo del Banco de la Tierra, los intereses serán de 6% al año. En las regiones más pobres el trabajador rural tendrá descuento de 50% sobre los intereses, en las intermedias de 30% y en las demás de 10%.

El Banco de la Tierra benefició a 10 000 familias en 1999, liberando recursos de aproximadamente 61 millones de reales para los estados de Maranhão, Ceará, Bahía, Pernambuco, Minas Gerais, Río Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná y Goiás (véase cuadro 3).

Programas de este tipo existen en Guatemala (Penny Foundation), El Salvador, Costa Rica, Ecuador (Fundo Populorum Progressio), Chile (Fondo de Tierras Indígenas) y Honduras¹¹. Los principales problemas que han enfrentado estas experiencias hasta el momento son la escasez de fondos y la dificultad para recuperar los préstamos de los beneficiarios.

El Banco de la Tierra busca otorgar un subsidio parcial y un crédito de largo plazo a beneficiarios de renta baja que adquieran la tierra en el mercado. Según Heath y Deininger (1997)¹², las razones que sustentan este programa son: i) información fluida entre compradores y vendedores; ii) competencia entre vendedores; iii) competencia entre compradores potenciales en el financiamiento de proyectos productivos; iv) negociación voluntaria del precio de la tierra entre grupos de vendedores y compradores; v) provisión de asistencia técnica a los más pobres en el diseño de los proyectos; vi) provisión de subsidios para obtener parte del financiamiento del proyecto, incluida la compra de tierras; y, vii) sistema de monitoreo. Recientemente el gobierno de Guatemala solicitó la colaboración del Banco Mundial para diseñar un proyecto similar¹³.

Estos dos programas citados han sido diseñados para complementar y eliminar algunos problemas del proceso de reforma agraria. Las ventajas de estos programas se manifiestan: i) en el mayor grado de libertad de los favorecidos en tanto se les permite escoger la tierra que desean y negociar su precio; ii) en la suspensión de la intervención de la agencia estatal en el proceso de selección y negociación de la tierra, pues se elimina la burocracia;

11. Jaramillo, C.F.: "El mercado rural de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia", en *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Informe Técnico. Washington D.C.: BID, 1988.

12. Citado por Jaramillo, C., ob. cit., 1998.

13. *Ibidem*.

Cuadro 3
Liberación de recursos del Banco de la Tierra

Unidad	Resolución	Diario oficial	Agente	Valor
Amaja/RS	Nº 09	Nº 193 (7 de octubre 1999)	Banco do Brasil	500 000
Azonasul/RS	Nº 10	Nº 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	500 000
Codemau/RS	Nº 11	Nº 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	700 000
Goiás	Nº 12	Nº 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	5 000 000
Paraná	Nº 13	Nº 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	10 000 000
Santa Catarina	Nº 14	Nº 193 (7 de octubre de 1999)	Banco do Brasil	10 000 000
Amlinorte/RS	Nº 17	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	600 000
Amvat/RS	Nº 18	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	700 000
Amvarp/RS	Nº 19	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	600 000
Amm/RS	Nº 20	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	600 000
Amuceleiro/RS	Nº 21	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Brasil	600 000
Maranhão	Nº 22	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	3 500 000
Ceará	Nº 23	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	6 311 900
Pernambuco	Nº 24	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	8 000 000
Bahía	Nº 25	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	11 554 000
Minas Gerais	Nº 26	Nº 238 (14 de diciembre de 1999)	Banco do Nordeste	1 900 000
Total de los recursos				61 065 900

Fuente: INCRA. Ministerio del Desarrollo Agrario. <http://www.incra.gov.br/verbas/Bancodaterra/vbterra.htm>, extraído el 12/2/2000.

y, iii) en la reducción de los costos administrativos, al permitirse la transferencia de funciones de las agencias gubernamentales al sector privado, especialmente en las áreas de preparación de proyectos y asistencia técnica a los beneficiarios.

Estos proyectos también presentan algunos riesgos que pueden encarecer los costos, tales como: i) desigualdad en el poder de negociación; ii) inelasticidad en la oferta de la tierra; y, iii) dificultades en la recuperación de los créditos¹⁴.

14. Desde el punto de vista ético, el principal problema consiste en el hecho de que los asentados de la reforma agraria, en el Brasil, no pagaron por las tierras obtenidas hasta la presente fecha, y no hay indicios de que lo hagan en el corto plazo. Por lo tanto, pasa a ser una contradicción: los que obtienen la tierra a partir de la compra tienen que pagarla, en tanto que los asentados no lo hacen. Desde un punto de vista económico el problema consiste en saber si los nuevos propietarios tienen condiciones para pagar la deuda contraída en la adquisición de tierras, a pesar de los intereses subsidiados (Reydon, B. y L. Plata: "Políticas de mercados de tierras en Brasil", en *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, ob. cit.).

EXPROPIACIÓN Y ASENTAMIENTOS RURALES

El día 30 de noviembre de 1964, el Congreso Nacional promulgó la Ley 4504, que trataba del Estatuto de la Tierra. En los primeros 15 años de vigencia del Estatuto de la Tierra (1964-1979), la reforma agraria, en la práctica, casi no fue implementada, debido a que se dio prioridad al desarrollo de la agricultura con base en el modelo denominado de modernización conservadora, sustentado en la modernización de la gran propiedad manteniendo la estructura agraria concentrada. En total, fueron beneficiadas apenas 9327 familias en proyectos de reforma agraria y 39 948 en proyectos de colonización¹⁵.

Al inicio de la década de los 80, la gravedad de los conflictos por la posesión de la tierra en la región norte del país llevó a la creación del Ministerio Extraordinario para Asuntos Agrarios, de los Grupos Ejecutivos de Tierras del Araguaia/Tocantins-GETAT, y del Bajo Amazonas-GE-BAM. El balance de las realizaciones de esos tres órganos, sin embargo, es pobre, pues se han registrado apenas unos pocos millares de títulos de tierra de poseedores regularizados. En los seis años del último gobierno militar (1979-1984), el énfasis de toda la acción agraria se concentró en el programa de titulación de tierras. En ese período fueron asentadas 37 884 familias, todas en proyectos de colonización, con un promedio de apenas 6314 familias por año. En el período 1964-1984 fueron expropiados 185 inmuebles que alcanzan un área de 13,5 millones de hectáreas y benefician a 115 000 familias. Un promedio de asentamiento de 6000 familias por año¹⁶.

Con el fin del gobierno militar y la instauración de la "Nueva República" en mayo de 1985, el gobierno del presidente José Sarney, a través del Ministerio de Reforma y Desarrollo Agrario, elaboró el I Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), previsto en el Estatuto de la Tierra. La meta global de este Plan era asentar, entre 1985 y 1989, 1 400 000 familias. Las tierras expropiadas serían pagadas con títulos de la deuda agraria, y el valor del inmueble sería calculado a partir del valor declarado por el propietario para efectos del ITR. Al final de los cinco años, fueron asentadas apenas cerca de 90 000 familias.

La década de los 80 registró un gran avance en los movimientos sociales organizados en defensa de la reforma agraria y una significativa ampliación y fortalecimiento de los órganos estatales encargados de tratar los asuntos agrarios. Casi todos los estados brasileños contaban con este tipo de institución y, en su conjunto, las acciones estatales consiguieron beneficiar a un número de familias muy próximo de aquél alcanzado por el Gobierno Federal.

15. Presidencia de la República: *Reforma agraria: Compromiso de todos*. Brasilia: Presidencia de la República. Gobierno de Fernando Henrique Cardoso, 1997.

16. *Ibidem*.

En el gobierno de Fernando Collor (1990-1992), el programa de asentamientos fue paralizado, y cabe señalar que en ese período no hubo ninguna expropiación de tierra por interés social para fines de reforma agraria. El gobierno de Itamar Franco (1992-1994) retomó los proyectos de reforma agraria. Fue aprobado un programa de emergencia para el asentamiento de 80 000 familias, pero sólo fue posible atender 23 000 con la implantación de 152 proyectos en un área de un 1 229 000 hectáreas.

Los resultados del programa de asentamientos y expropiaciones hasta 1994 son irrelevantes frente a la dimensión del problema agrario brasileño, en el que millones de familias sin o con poca tierra viven en condiciones que oscilan entre la pobreza y la miseria. El total de familias beneficiadas por el Gobierno Federal y por los órganos estatales de tierra en proyectos de asentamientos rurales y de colonización, fue hasta 1994 de aproximadamente 300 000.

La situación agraria después de 1994 se tornó bastante delicada tanto por las ocupaciones (y posteriores expropiaciones del INCRA) que caracterizan la falta de control del proceso por el Estado como por la presión de los propietarios para continuar manteniendo sus privilegios. La combinación de estos dos problemas hizo que la idea de intervención en el mercado de tierras, que era una propuesta inaceptable, tomara cuerpo tanto entre los directivos del INCRA como entre la población interesada. Además, a partir de 1994 se presentaron las condiciones políticas favorables para realizar modificaciones importantes que pudieran viabilizar una mayor eficiencia del mercado de tierras, debido al compromiso del Poder Ejecutivo de intervenir en este campo, en gran medida como resultado de la fuerte presión social que se consolidó en la "Marcha de los Sin-Tierra" de abril de 1997.

La crisis económica ha puesto como opción de supervivencia para los más pobres del campo la ocupación de tierras. Este proceso, liderado por el Movimiento de los Sin-Tierras (MST), está ampliando de manera significativa la demanda por tierras rurales, principalmente por pequeños propietarios y por personas que no poseen tierras tanto de la zona rural como de la urbana¹⁷. Esta presión es ejercida mediante la ocupación sobre todo de tierras públicas, en litigio y ociosas.

Estas ocupaciones de tierra han obligado al INCRA a desapropiar las tierras ocupadas a valores superiores a los del mercado, lo que ha ocasionado pérdidas significativas al Estado.

17. Reydon, B.; H. Escobar y J. Berto: "Os assentamentos rurais e seu impacto nas economias locais", en Aguiar, D. y J. Pinho: *O Agronegócio do Mercosul e sua Inserção na Economia Mundial*. Foz de Iguaçu: SOBER-Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 1999.

La presión de los propietarios sobre el Poder Judicial ha hecho que desde la reglamentación de la Constitución de 1988, las expropiaciones sean pagadas con valores superiores a los del mercado. Las evidencias muestran que los procesos de expropiación previos a la Constitución reducían acentuadamente los precios de las tierras en las regiones donde ocurrían. Por lo tanto, la expropiación de la tierra puede ser un importante instrumento para la reducción de su precio. En algunas regiones estas ocupaciones son deseadas por los propietarios, pues el valor pagado por las expropiaciones, fruto del acuerdo con el INCRA, ha sido más elevado que aquél conseguido en el mercado de tierras. Esto sucede por el hecho de que las tierras han presentado una caída muy acentuada en sus precios desde el Plan de Estabilización Económica de 1994, llamado Plan Real.

En el período 1995-99 el gobierno de FHC expropió 8 785 114 hectáreas, beneficiando a 372 866 familias. El costo por familia ha disminuido de R\$ 19 412 a R\$ 8294 entre 1995 y 1999. El precio promedio por hectárea expropiada también ha disminuído de R\$ 382 a R\$ 264 en el mismo período (véase cuadro 4).

El cuadro 5 muestra el número de inmuebles, área expropiada y número de familias beneficiadas, según unidades de la federación, para el período 1/1/1980-25/3/2000, y el gráfico 1 los mismos indicadores pero por regiones. El mayor número de expropiaciones ha ocurrido en el nordeste (36%) y centro-oeste (35%). En relación con las familias asentadas por el programa de reforma agraria, la mayor cantidad de asentados está en el nordeste (47%) y centro-oeste (25%). Estos datos ponen en evidencia que el proceso de reforma agraria se ha dado con mayor incidencia precisamente donde existe la mayor demanda. Sin

Cuadro 4
Metas alcanzadas por el programa de reforma agraria en el gobierno de FHC (1995-1999)

Años	Nº de familias asentadas	Proyectos creados	Costo por familia (R\$)	Precio por hectárea (R\$)
1995	42 827	314	19 412,74	382,67
1996	61 674	433	16 385,04	343,21
1997	81 944	637	14 614,59	292,23
1998	101 094	850	10 116,34	287,49
1999	85 327	489	8 294,83	264,75
Total	372 866	2 723		

Fuente: INCRA (2000). Balanza de la reforma agraria y de la agricultura familiar, extraído del <http://www.incra.gov.br/reforma/balanco99/balanc99.htm>, 12/2/2000.

Cuadro 5
Número de inmuebles, área expropiada y número de familias
beneficiadas, según unidades de la federación, período 1/1/1980-25/3/2000

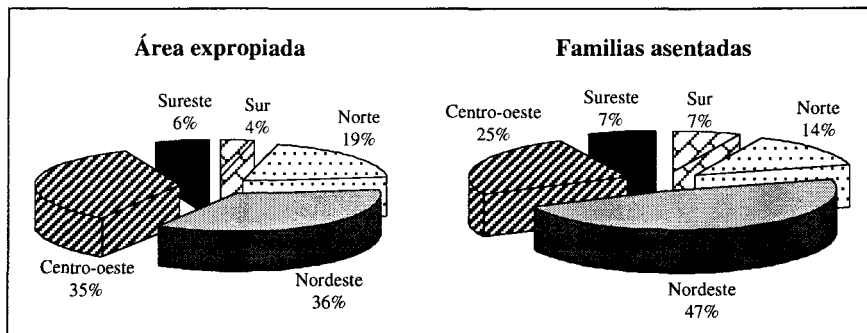
Estados	Nº de inmuebles	Área (ha)	Nº de familias estimadas
Acre	34	263 913,95	3 842
Alagoas	41	34 565,94	3 238
Amazonas	3	6 885,63	309
Bahía	215	592 957,67	17 360
Ceará	245	558 762,78	13 637
En*	101	268 195,29	6 964
Espírito Santo	29	21 881,20	1 786
Goiás	151	351 767,79	8 717
Maranhão	295	1 125 201,68	35 621
Marabá*	181	1 199 924,25	26 985
Minas Gerais	143	321 124,13	6 972
Mato Grosso do Sul	99	230 241,00	8 025
Mato Grosso	257	2 413 261,47	43 433
Pará	29	359 627,48	6 684
Paraíba	139	131 525,20	6 476
Pernambuco	118	114 303,73	8 826
Piauí	83	273 893,12	12 021
Paraná	214	219 288,95	10 871
Río de Janeiro	15	29 524,04	2 018
Río Grande do Norte	193	351 983,80	13 399
Roraima	36	354 455,82	8 947
Río Grande do Sul	98	89 723,03	3 815
Santa Catarina	65	33 355,29	2 690
Sergipe	63	70 399,95	2 667
Sao Paulo	83	108 392,84	5 572
Tocantins	192	623 246,77	13 795
XX*	12	38 022,51	401
Total general	3 134	10 186 425,30	275 071

*EN: Entorno. MB: Marabá. XX: No identificado.

Fuente: INCRA. Directoría de Recursos Fundiários. Extraído de http://www.incra.gov.Br.asp/sisote/dés_smt, 12/2/2000.

embargo, esos resultados son poco expresivos si se toma en cuenta la demanda potencial. En promedio, las metas obtenidas cubren apenas menos de 10% de esta demanda. De continuar el proceso de reforma agraria a la velocidad actual, llevará más o menos 25 años para su culminación.

Gráfico 1
Área expropiada y familias asentadas según regiones,
período 1/1/1980 a 25/3/200



CAMBIOS Y RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Durante el primer gobierno de FHC hubo una serie de cambios en la legislación que permitieron aumentar la transparencia, ayudaron en la reducción del precio de la tierra rural, y mejoraron y aceleraron las acciones de la reforma agraria. Entre estos cambios tenemos:

- *El nuevo impuesto territorial rural (ITR), Ley 9393 de 19/12/96.* Esta ley es un incentivo al uso social de la tierra que penaliza el latifundio improductivo, que pasó a pagar 20% del valor de la propiedad por cada año. El valor de esa alícuota significa en la práctica que el propietario que no utilice la tierra productivamente la perderá –en términos financieros– en un plazo de cinco años. Como muestran Reydon y Plata¹⁸, la cobranza del ITR es una propuesta correcta y adecuada desde el punto de vista teórico, pero hay dudas sobre la eficiencia de su aplicación. Como ya se señaló, este impuesto no está cumpliendo su papel de instrumento de política agraria.
- *Nuevo catastro rural.* El INCRA ha establecido nuevas acciones orientadas a la modernización del catastro rural. Como fue mostrado, actualmente se están utilizando técnicas modernas de tratamiento gráfico a partir de la cartografía computarizada con satélite para mejorar el catastro. Además, el INCRA está trabajando de forma coordinada con otras instituciones públicas tales como la Secretaria da Receita Federal y con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, con el propósito de homogeneizar sus respectivos catastros. El nuevo catastro del INCRA

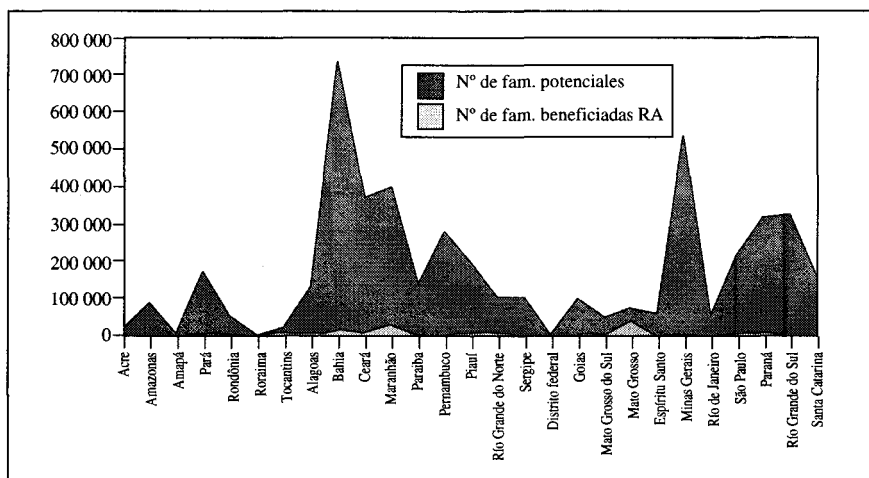
18. Reydon, B. y L. Plata: "A ampliação do acesso a terra e o Imposto Territorial Rural", en Ramos, P. y B. Reydon: *Agropecuária e Agroindústria no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP. IE. NEA/FAO, 1995.

ha permitido identificar que en todo el país existen 100 millones de hectáreas de tierras sobre las que recae la sospecha de ser *griladas*. Al confirmarse esta sospecha el INCRA contará con tierra suficiente para atender el 50% de la demanda de tierras para reforma agraria. Esta intervención en el mercado de tierras para aumentar su transparencia está resultando más eficiente que el proceso de expropiación tradicional.

- *El rito sumario*. Reduce sustancialmente el tiempo entre la expropiación y emisión en la posesión de tierras expropiadas para la reforma agraria. El rito sumario convoca a las instituciones de justicia a dar un parecer definitivo en un plazo de 48 horas por una solicitud de expropiación de un inmueble requerido por el INCRA.
- *La medida provisoria 1703-17*. Esta medida revisó los criterios de evaluación de la tierra a ser expropiada. Puso fin a la llamada “fiesta de intereses” que generaba indemnizaciones superestimadas y prácticamente inviabilizaba la reforma agraria; y posibilitó que el Estado pase a pagar por la tierra expropiada su valor de mercado.
- *La Ley 9415/96*. Esta ley evita la violencia en el campo, al determinar la intervención del Ministerio Público en las acciones que involucran litigios por la posesión de la tierra.
- *Ley Complementaria 93/98*. Creó el Banco de la Tierra que es, conforme se ha dicho ya, un fondo para financiar, a largo plazo, la compra de tierras por trabajadores rurales con poca tierra o sin ella.

El proceso de reforma agraria está siendo llevado a cabo a una velocidad muy lenta. Como muestra el gráfico 2, el área de las metas realizadas, en términos de área expropiada y familias beneficiadas, es muy pequeña comparada con la demanda potencial.

Gráfico 2
Número de familias (demanda potencial) y número de familias beneficiadas por la reforma agraria, período 1/1/1980 a 25/3/2000



Después de muchos años de debates intensos, el gobierno brasileño, desde el Plan Real, está aplicando una política agraria bastante activa. Ha puesto a disposición tierras de diferentes formas y ha creado asentamientos rurales para un número significativo de familias. La acción concreta de la sociedad civil, principalmente a través del Movimiento de los Sin-Tierra, ha tenido un papel importante para hacer la presión necesaria a fin de que esta política se ponga en práctica.

A pesar de que las metas alcanzadas por la reforma agraria durante el gobierno actual han superado ampliamente las metas alcanzadas en los 30 años anteriores, sus resultados aún son poco significativos si se toma en consideración la gran concentración de la tierra *vis-a-vis* la gran demanda potencial de tierras por parte de los pequeños productores de la agricultura y de los “sin-tierras”. Esto sugiere que el proceso de reforma agraria debe ser apresurado si se pretende disminuir la alta concentración de la tierra en el Brasil para posibilitar un acceso más democrático a ella.