

Urbanización y desarrollo en Brasil*

Simon Schwartzman

Comparado con otros países latinoamericanos, Brasil no es un país excepcionalmente urbanizado, ni tiene una tasa de urbanización muy alta. Alrededor de 1960, solamente un 26 % de la población brasileña vivía en ciudades de más de 20 mil habitantes, cifra que para Argentina era de 60%, para Chile 48 % y para Uruguay, cerca del 40%. Incluso de acuerdo a la definición censal, que considera "urbanos" a todos los que viven en los distritos que son sedes de municipios, el índice de urbanización para Brasil en 1960 no pasaba del 45%¹. Sin embargo, igual que en la mayoría de los países del continente, Brasil pasa por un proceso bastante rápido de urbanización que, combinado con una de las tasas de crecimiento demográfico más altas del mundo (cerca de 3,5 % al año) constituye uno de los elementos más importantes de la situación de subdesarrollo en que se encuentra.

Llega a ser sorprendente que, a pesar de la importancia del problema, casi no existan estudios en profundidad y detalle relacionados a este proceso.. Los mismos datos puramente demográficos son escasos: hasta hoy (1966) no se dispone de los resultados definitivos del censo de 1960, y los resultados de los censos anteriores están lejos de haber sido analizados como sería necesario. En este artículo trataremos de hacer una caracterización global de este proceso de urbanización en sus relaciones con el proceso general de desarrollo del país, y discutiremos a continuación algunas de las consecuencias sociales y políticas que implica. Buscaremos, en lo posible, apoyarnos en investigaciones y datos disponibles, y es nuestra esperanza que los inevitables vacíos de la exposición contribuyan hacia la definición de áreas de problemas a ser' investigados².

*Publicado en Jorge Enrique Hardoy y Carlos Tobar, *La Urbanización en América Latina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966, pp. 363-388. Versión ampliada y revisada de "El Proceso de Urbanización en Brasil", clase dictada en los 9^{os} Cursos Internacionales de Temporada de la Universidad Nacional de Buenos Aires, julio de 1966. Este trabajo se integra en las investigaciones que hace el autor como miembro del equipo de sociología de la Fundación Bariloche, dirigido por el Prof. Peter Heintz. En vista de su objetivo específico se buscó presentar el texto libre de referencias teóricas y citas de tipo más teórico. Aunque responsable por los conceptos e interpretaciones presentados, el autor debe mucho a las sugerencias y motivaciones de sus compañeros de equipo, y a las ideas del Prof. Peter Heintz en particular. La asistencia de Eduardo P. Archetti fue indispensable en la recolección y análisis de muchos de los datos presentados.

¹Datos de *Situação Social da América Latina*, Centro Latinoamericano de Pesquisas em Ciências Sociais (Rio de Janeiro, 1965). Los datos de urbanización son para todo el mundo pueden ser encontrados, entre otras fuentes, en Bruce M. Russett, *World Handbook of Social and Political Indicators*, Yale University Press (New Haven, Mass., 1965).

²No hicimos, sin embargo, un estudio exhaustivo de la bibliografía. Un trabajo en este sentido es el de W. Bazzanella, *Problemas de Urbanização na América Latina, Fontes Bibliográficas* (Rio de Janeiro, 1960), CLAPCS. Destáquese también como estudio general, Phillip M. Hauser, *La Urbanización en América Latina*, UNESCO (1961). Cuando este artículo ya estaba terminado llega a nuestro conocimiento lo que es, ciertamente, la mejor síntesis de los

En el cuadro 1 presentamos los datos relativos al crecimiento de la población urbana en Brasil en el período 1940-1960. El sentido principal de estos datos se puede ver en el cuadro 2, donde las tasas de crecimiento son comparadas con el crecimiento de la población ocupada en los sectores primario (agricultura, pecuaria e industrias extractivas), secundario (industrias de transformación) y terciario (comercio, transportes, servicios varios y gobierno), y también con los datos de analfabetismo.

Cuadro 1. Brasil, población urbana, 1940-1960 (definición censal)			
Año	población total (miles)	población urbana (miles)	% de la pobl. urbana sobre total
1940	41.089	12.868	31%
1950	51.576	18.721	37%
1960	70.976	32.471	45%
% de aumento 1940-1950	20 %	45,5 %	
% de aumento 1950-1960	37.5 %	73%	

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, Censos de 1940 y 1950, y estimativa para 1960 (*Anuário Estatístico do Brasil*, 1965).

Los datos de 1960 corresponden a una muestra tomada sobre el censo, y es posible que no correspondan exactamente a la realidad. Pero, si estos datos son correctos, lo que parecen indicar es que, mientras los procesos de urbanización y educación se aceleran, el desarrollo económico. y social no sigue en el mismo ritmo; hasta cae el ritmo para el desarrollo del sector secundario.³

Esto parece indicar que las tensiones sociales ligadas al proceso de desarrollo aumentan progresivamente. Porque lo que hace más dramática la situación de subdesarrollo no es, simplemente, que los índices de crecimiento económico, salud, educación, etc., sean bajos, sino principalmente que algunos índices, como el de urbanización y alfabetización, sean tanto más altos que los demás. La

estudios referidos al proceso de urbanización y sus consecuencias en Brasil. Se trata de J. R. Brandão Lopes, *Desenvolvimento e Mudança Social - Formação da Sociedade Urbano-Industrial no Brasil*, Tese apresentada a concurso de Livre Docência na Cadeira de Estudos Sociais e Econômicos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 3 tomos, mimeografiado (São Paulo, 1966). Es un trabajo especialmente valioso por los análisis de datos secundarios que contiene, además de abundante referencia a la bibliografía existente.

³Notese que esto se refiere a "población ocupada" en términos relativos, y no indica nada con referencia al nivel de productividad, tecnología, etc., que son indicadores fundamentales de desarrollo industrial.

población urbana en Brasil casi se duplicó entre 1950 y 1960, mientras que la población ocupada en industrias no aumentó en más del 30% - menos pues, que el aumento de la población total. Aunque el poco aumento de la población ocupada en industrias esté compensado, como parece ser, por un aumento del nivel tecnológico y de la productividad, hay un aumento de la mano de obra disponible en las ciudades que no es absorbido. ni por las industrias ni por el sector servicios, el cual también crece a un ritmo menor que el de la población urbana.

Cuadro 2. Brasil, porciento de población urbana, población ocupada en los tres sectores de la actividad económica y población alfabetizada, 1940-60					
	1940	1950	1960	% de aumento	
				40-50	50-60
Población urbana (sobre total)	31%	37%	45%	45,5%	73%
Población ocupada (sobre pobl. de 10 años y más) en los sectores:					
primario	32,6%	27,04%	23,99%	5,8%	14,4%
secundario	3,92%	4,4%	4,25%	41,5%	29,0%
terciario	8,25%	9,11%	10,95%	23,5%	47,0%
Población alfabetizada (sobre pobl. de 5 años y más)	38,2%	42,66%	53,57%	39,3%	73,10%
Población total	100%	100%	100%	26%	37,5%
Fuente: IBGE, <i>Anuário Estatístico do Brasil</i> , 1965					

El problema es, pues, el de una población que migra hacia los centros urbanos, adquiere un nivel mínimo de educación que la hace aspirar a una integración plena a la sociedad moderna, pero que se enfrenta con una estructura de oportunidades demasiado rígida para las aspiraciones que ahora tiene. Las consecuencias de tal situación son múltiples, y van desde el surgimiento de formas diversas de desorganización de personalidad, criminalidad, etc., hasta el surgimiento de tensiones de tipo político.

Para comprobar que esto es realmente así, tres cuestiones básicas surgen. En primer lugar, habría que ver hasta que punto lo que detectamos en nuestro primer contacto con los datos corresponde efectivamente a la lógica del desarrollo de la sociedad brasileña o es, más bien, un fenómeno circunstancial. Esto exige que estudiemos el proceso de urbanización de Brasil en su detalle, y tratemos de predecir si se puede esperar que la tendencia observada permanezca o no. En segundo lugar, habría que ver si las consecuencias que suponemos emergen de la asincronía de desarrollo que detectamos, realmente existen, y cuáles son en detalle. Finalmente, hay que ver que tipos de políticas son adoptadas,

en relación a esta situación, por parte de los que se ven presionados por ella. Aunque no podamos, evidentemente, dar aquí una respuesta cabal a estas cuestiones, trataremos de guiarnos por ellas en lo que sigue.

2

El relativo "adelanto" de la urbanización en relación a la industrialización no significa, por supuesto, que el desarrollo de los centros urbanos no tenga conexión, históricamente, con la actividad económica. La implantación y el desarrollo de los centros urbanos fue, en Brasil, una consecuencia de las necesidades de la administración colonial, por una parte, y de las necesidades del comercio internacional, por otra - las dos cosas extremadamente ligadas entre sí. Río de Janeiro y Salvador fueron creados con fines administrativos, y también funcionaban como centros exportadores, lo mismo que Recife, surgido alrededor del cultivo del azúcar y centro de la administración holandesa. A partir de los centros urbanos establecidos cerca del mar, la población se internó en el país, pero sin ir demasiado lejos. La expansión territorial hacia las regiones más continentales se hizo en función de la expansión del ganado, y también de la minería que dio base al establecimiento de algunos núcleos urbanos relativamente importantes en el interior. Con excepción de algunos pocos centros mineros de este tipo, como Villa Rica (Ouro Preto), el desarrollo de la urbanización en Brasil es casi totalmente explicado por la actividad comercial de exportación, situación que se mantenía aún a principios de este siglo, como se puede ver en el cuadro 3.

El principio de la industrialización en Brasil está ubicado alrededor de 1850, y es simbolizado por la actividad empresaria del Barón de Mauá. Ya en 1880 el país poseía 18.100 obreros, número que hacia 1914 es ya de 217,300. En términos del capital empleado (25 millones de libras esterlinas hacia el final del Imperio), el 60 % se aplicaba a la industria textil, y 15 % a la de alimentos. Y esta actividad industrial, como sería de esperar, se concentra en los núcleos urbanos ya existentes: el censo industrial de 1907 indicaba que los Estados de Río de Janeiro, Sao Paulo y el Distrito Federal concentraban el 56% de la población obrera del país, reteniendo solamente la capital el 33% del total⁴.

⁴Pedro Pinchas Geiger, *Evolução da Rede Urbana Brasileira*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (1963).

Cuadro 3. Rango de los puertos brasileños, 1912		
Puertos	rango según tonelaje de los barcos	rango según población
Río de Janeiro	1	1
Santos	2	2 (S. Paulo)
Salvador	3	3
Recife	4	4
Belém	5	5
Manaus	6	9
Vitória	7	20
Río Grande	8	6 (Porto Alegre)
Fortaleza	9	8
Maceió	10	10
Paranaguá	11	11 (Curitiba)

Fuente: *Anuário Estatístico* de 1912. Tomado de Pinchas Geiger, Pedro, *Evolução da Rede Urbana Brasileira*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Rio de Janeiro, 1963.

Este desarrollo de la actividad industrial es concomitante a una serie de cambios importantes para la historia del país: el sistema de esclavitud sufre un golpe decisivo con la suspensión de la importación de esclavos en 1850 y es oficialmente abolido en 1888. En el año siguiente el Imperio cae. Paralelamente, el café pasa a constituir el producto de exportación más importante y la ciudad de Sao Paulo adquiere el segundo lugar en importancia dentro del país. A principios de este siglo, una corriente migratoria se establece desde el exterior, y el inmigrante busca los centros urbanos más importantes y dinámicos que son Río y São Paulo, y también los estados sureños, donde el clima menos tropical parece ser también un factor de atracción. Aunque la inmigración nunca haya tenido en Brasil las dimensiones e importancia que tuvo en Argentina, ella fue sin embargo un factor relevante en la modernización y en el surgimiento de la actividad empresarial manufacturera en el país. La riqueza generada por el café, combinada con la presencia del inmigrante, permite el desarrollo progresivo de São Paulo, y es alrededor de esta ciudad donde, principalmente a partir de 1930, se establece un complejo industrial que es en la actualidad, posiblemente, el más importante de Sudamérica.

Cuadro 4. Ciudades que concentran más del 1% de la población total del país (metrópolis nacionales)					
	1920	1940	1950	1960	1970*
Población total del país (millones)	30,6	41,2	51,9	70,9	95,2
Población de las metrópolis nacionales:					
Río de Janeiro	1.157	1.764	2.377	3.307	4.493
Sao Paulo	579	1.326	2.198	3.825	6.485
Recife	258	348	521	797	1.175
Belo Horizonte	55	211	352	693	1.308
Porto Alegre	179	272	394	641	1.006
Salvador	283	290	417	655	995
Total de metrópolis nacionales	2	2	3	3	6
•Proyecciones					
Fuente: Pedro Pinchas Geiger , op. cit.; IBGE, <i>Anuário Estatístico do Brasil</i> , 1965.					

No es este el lugar para una descripción detallada de dicho proceso de industrialización. Señalemos solamente que este desarrollo industrial se basó fuertemente en el capital creado por el café, contó con el trabajo del inmigrante europeo, y fue fuertemente favorecido por la crisis mundial de 1929, que, haciendo imposible seguir importando bienes de consumo en la escala anterior, permitió el desarrollo de la industria que realizaría la sustitución de las importaciones por artículos nacionales⁵. Los economistas en general coinciden en indicar que el período de sustitución de importaciones llega a su fin con los años 60, y la crisis económica que empieza entonces coincide con la crisis política que viene desde la caída del gobierno de Jânio Quadros en 1961⁶.

⁵Posiblemente el mejor análisis de este proceso de industrialización es el de Furtado, Celso, *Formação Econômica do Brasil*, ed. Fundo de Cultura (Rio de Janeiro, 1959), además de Caio Prado Jr., *História Econômica do Brasil*, ed. Brasiliense. Para la expansión territorial de la población cf. Caio Prado, *Formação do Brasil Contemporâneo*, ed. Brasiliense (Sao Paulo).

⁶Algunos datos de la composición de las importaciones en Brasil dan una buena idea de este proceso. En 1948, el 18.5% de las importaciones fueron de productos para consumo directo, valor que cae a 8,5% en 1961. Al mismo tiempo, la importación de equipos cae de 53 % en 1949 a 33% en 1958, lo que indica el establecimiento de la industria nacional de bienes de capital. En 1961, el 48 % de las importaciones se refiere a productos intermediarios, metálicos y no metálicos, para la industria, y 22,2% a maquinarias y equipamiento industrial.

Cuadro 5. Relaciones entre las poblaciones de las metrópolis nacionales y población total					
	1920	1940	1950	1960	1970*
a - Población total de las metrópolis nacionales	1.736 (2)	3.190 (2)	5.099 (3)	7.929 (3)	15.471 (6)
b - % de "a" sobre población total	5,5	7,6	9,8	11,2	16,3
c - % de "a" sobre población urbana	---	24,8	27,2	24,1	27,5
d - % de la población concentrada por Metrópolis					
1 - de la población total	2,8	3,8	3,26	5,72	2,7
2 - de la población urbana	----	12,4	13,6	8,0	4,6
*Proyecciones. Fuente: Elaboración de tablas anteriores.					

El desarrollo industrial de la región de Sao Paulo está ligado, sin duda, a su crecimiento poblacional, y en este sentido el se da el hecho comúnmente esperado de la conexión íntima entre estos dos procesos. Pero lo notable es que otros centros urbanos han crecido tanto o más que São Paulo, sin un proceso de industrialización correspondiente. Una de las diferencias más importantes entre Brasil y la mayoría de los demás países latinoamericanos, en realidad, es que la urbanización no se concentra en una metrópolis única, como es el caso de Buenos Aires, Montevideo, Santiago, México y otras. Como se puede ver en los cuadros 4 y 5, el número de ciudades que concentran más del 1% de la población del país está en aumento, y las proyecciones para 1970 permiten suponer que esta tendencia se acentuará aun más.

El proceso de urbanización está acompañado, pues, por un desarrollo progresivo de metrópolis regionales, o sea, por una relativa desconcentración de la población urbana. Y a esta desconcentración corresponde, por lo menos para el periodo 1940-50, para el cual tenemos datos, una acentuación de las diferencias regionales en desarrollo. Es lo que muestra el cuadro 6, que compara el nivel de industrialización de las ciudades brasileñas de acuerdo al grado de desarrollo de los Estados a que pertenecen.

Cuadro 6. Datos de 141 ciudades brasileñas de más de 10.000 habitantes en 1940, por grupos de Estados a que pertenecen			
	% de población en industrias		aumento de la población urbana en el período
	1940	1950	
estados atrasados	8,2	7,3	47,6
medios	9,6	10,5	46,1
adelantados	13.2	15,2	50,3

Fuente: Brazanella, Waldemiro "Industrialização e Urbanização no Brasil", América Latina, 6, 1 (1963).

O sea: los Estados industrializados en 1940 son aun más industrializados en 1950, mientras que los Estados menos industrializados en 1940 son aun menos industrializados diez años después. Pero, reflejando el funcionamiento autónomo del proceso de urbanización, este se da de manera similar en los tres grupos de ciudades.

3

Decir que industrialización y urbanización son dos procesos independientes significa decir que las causas de uno no tienen necesariamente que ver con las causas del otro. El desarrollo urbano está ligado, contemporáneamente, al efecto combinado del "efecto demostración" que la ciudad moderna ejerce sobre el campo, por un lado, y a los efectos de expulsión que las transformaciones de la estructura rural ejercen sobre la población campesina por otro⁷.

El efecto-demostración es la consecuencia de la introducción en el campo de los valores y estilos de vida propios de los centros urbanos. Este proceso de difusión de lo que es el "estilo de vida moderno" ya ha llegado, hoy día, al más remoto rincón de Brasil. Pero lo que llega al campo no es la civilización urbana y moderna en toda su complejidad, sino solamente sus aspectos más inmediatos y aparentes. Más específicamente, lo que se difunden son pautas de consumo, y solamente en mucho menor escala pautas o formas de organización social y producción. Como consecuencia, solamente en casos extraordinarios esto significa una transformación de la situación en el campo. Es mucho más fácil irse a la ciudad que importar la ciudad al campo, y los estratos altos rurales, con más posibilidades de movilidad, son los

⁷Alain Touraine trata de hacer una tipología de los tipos de migración campo-ciudad estableciendo un continuo que va desde el "déplacement", situación en que la migración es forzada por la situación local, hasta la "mobilité", en que el sujeto migra buscando conscientemente la ascensión social. Por supuesto que estos diferentes tipos de migraciones tendrán también efectos distintos. Cf. Touraine, A. "Industrialisation et Conscience Ouvrière a São Paulo", *Sociologie du Travail* (Paris, 3/61).

8

primeros en irse Los estratos bajos, al principio, presionan por una mejora de condiciones, y esto lo hacen de manera más o menos organizada, muchas veces sin una idea clara de lo que buscan, y no rara vez por medio de explosiones violentas. Pero chocan contra una clase dirigente ausente, indiferente, o si no, demasiado conservadora o económicamente impotente. Si el campesino no pudiera moverse, la situación sería aún más explosiva. Pero el camino hacia las ciudades está abierto, y él se va. El éxodo rural, combinado con las tensiones sociales en el campo, lleva a una progresiva desorganización de la estructura rural tradicional, que, o se moderniza, o tiende a decaer: de todos modos funciona un mecanismo de "push-pull" cuya consecuencia es el crecimiento de las ciudades.

Una inspección de los datos de las capitales de los 22 Estados brasileños, que en general coinciden con las ciudades más importantes, nos permiten una visión más detallada de este proceso de urbanización.

Llama la atención, desde luego, el hecho de que el desarrollo de los centros urbanos esté estrechamente correlacionado con su tamaño. Con pocas variaciones, las ciudades más grandes son las que tienen menos población en actividades primarias, menos analfabetismo, más población educada, y más población ocupada en actividades secundarias y terciarias.

Entre 1940 y 1950, la población aumenta en todas las ciudades, y solamente en cuatro de ellas el aumento es inferior al "natural", o sea, al 26 % que es el crecimiento vegetativo de la población del país en el periodo. En su conjunto, la población de estas ciudades aumenta en un 44 % en estos 10 años. ¿Qué consecuencias trae este crecimiento para la estructura social de estos centros urbanos?

Cuadro 7. Población total y población activa en los municipios de las capitales brasileñas, 1940-50.										
Municipio	población		% de la población activa masculina ocupada en							
			sector 1 (1)		sector 2 (2)		sector 3 (3)		gobierno (4)	
	1940	1950	1940	1950	1940	1950	1940	1950	1940	1950
1 - S Paulo	1.326	2198	3,1	2,2	33,6	37,1	32,7	34,1	7,1	4,4
2 -Río	1.764	2377	3,2	2,6	19,4	22,5	37,7	39,5	12,7	11,9
3 - Recife	348	534	3,9	2,1	17,3	20,2	37,5	39,8	7,0	7,4
4 - B. Horizonte	211	352	4,0	3,0	19,4	21,0	40,1	39,6	15,7	9,7
5 -Salvador	290	417	8,8	6,8	15,5	19,7	41,8	38,9	9,3	8,1
6 - P. Alegre	273	394	4,7	3,7	19,5	21,1	45,1	35,6	11,5	10,1
7 -Fortaleza	180	270	11,3	6,4	12,9	15,0	32,7	38,5	6,9	4,0
8 -Belém	206	254	12,4	5,7	16,0	14,6	31,5	39,8	8,8	8,1
9 -Curitiba	140	180	14,6	5,0	19,0	26,0	26,0	33,2	13,5	10,6
10 -Niterói	142	186	3,6	3,6	17,7	18,2	35,7	35,0	14,5	12,4
II -Manaus	106	139	33,5	29,2	7,8	19,2	25,8	26,1	6,2	5,8
12 - Maceió	90	121	12,5	8,9	18,6	21,1	33,4	32,6	7,8	6,8
13 - Natal	55	103	7,7	5,1	12,4	12,5	30,9	31,5	12,9	16,7
14 - S. Luis	85	119	18,6	16,8	16,4	14,3	27,1	31,6	7,7	5,3
15 - João Pessoa	94	119	21,0	18,8	10,1	12,6	28,5	27,0	10,6	8,0
16 - Goiânia	48	53	56,1	24,8	9,6	14,1	11,4	22,1	6,0	8,1
17 -Terezina	67	91	42,5	3,8	10,1	9,9	14,4	19,5	6,5	5,4
18 Aracaju	59	78	13,1	10,4	16,5	17,7	27,8	31,8	10,9	9,0
19 - Florianópolis	47	68	29,1	20,1	7,6	10,0	19,8	26,5	12,9	11,9
20 Vitória	45	51	10,2	5,1	11,0	11,7	33,5	44,3	12,2	10,7
21 Cuiabá	5	56	52,4	44,6	6,7	9,1	10,9	13,1	6,8	5,9
22 Río Branco	16	28	60,1	55,8	3,9	7,8	12,8	10,3	8,3	5,8

Datos del censo, calculados. Población activa tomada como de 10 años y más.
(1) Agricultura e industrias extractivas
(2) Industrias de transformación
(3) Comercio, transportes y servicios varios
(4) Gobierno y fuerzas armadas

Los datos que aquí utilizamos revelan que, desde el punto de vista económico, casi no hay cambios sustanciales. En general, la importancia relativa de las actividades primarias disminuye, lo que es una consecuencia obvia del desarrollo de los núcleos urbanos. Las actividades de servicios, que concentraban en 1940 de 1/5 a 1/3 de la población activa de las ciudades, sigue teniendo la misma importancia, y esta importancia es tanto mayor cuanto más grande es la ciudad. Las actividades secundarias, que para todas las ciudades, con excepción de São Paulo, no llegaban a ocupar la quinta

parte de la población activa, experimentan un pequeño incremento, en general.

Cuadro 8. Datos sobre educación en los municipios de las capitales brasileñas, 1940-50.								
Municipio	% de población analfabeta (1)		% de la población (2) que ha completado cursos					
			primario		secundario		superior	
	1940	1950	1940	1950	1940	1950	1940	1950
1 - S. Paulo	20,2	20,5	24,3	57,8	5,6	11,8	1,47	1,60
2 - Río	21,2	19,6	24,4	39,9	8,2	12,6	1,99	2,30
3 - Recife	36,5	39,6	10,8	23,9	3,4	6,5	0,81	0,93
4 - B. Horizonte	22,7	23,0	26,4	40,7	7,3	11,7	1,96	2,05
5 - Salvador	33,5	31,0	14,4	36,6	3,4	6,7	1,12	1,12
6 - P. Alegre	22,8	20,0	19,2	52,0	7,4	13,0	1,59	1,94
7 -Fortaleza	39,8	42,0	15,0	18,5	3,6	7,3	0,76	0,95
8 - Belém	28,8	27,3	22,1	27,4	4,9	5,7	0,84	0,79
9 - Curitiba	20,4	17,4	31,5	45,0	7,6	12,0	1,31	2,05
10 - Niterói	26,1	24,0	24,2	50,0	8,0	15,5	1,88	2,78
11 -Manaus	37,6	39,5	8,5	16,5	3,3	43,0	1,01	0,67
12 -Maceió	49,7	47,5	11,4	18,2	2,6	5,6	0,62	0,49
13- Natal	41,4	43,5	13,4	18,1	3,4	5,8	0,61	0,73
14 - S. Luís	35,9	40,0	16,9	22,5	3,2	5,4	0,62	0,49
15 - João Pessoa	51,9	50,0	9,3	17,7	2,3	4,7	0,57	0,59
16 - Goiânia	64,3	41,6	8,2	29,5	2,2	8,4	0,57	1,30
17-Terezina	64,0	62,0	6,1	16,0	1,3	3,9	0,45	0,57
18 - Aracaju	37,9	38,0	9,7	20,0	2,8	5,3	0,56	0,64
19 -Florianópolis	40,3	32,0	21,4	38,0	4,1	5,9	0,9	0,96
20 - Vitória	32,3	28,5	22,5	35,0	6,5	11,2	1,20	1,33
21 - Cuiabá	57,4	51,0	12,1	19,8	2,5	4,6	0,38	0,53
22 - Río Branco	61,1	63,0	5,2	8,7	1,1	1,4	0,29	0,05

Fuentes: Censos Nacionales.
 (1) Sobre población de 5 años y más
 (2) Sobre población de 10 años y más

Es en los datos de educación donde aparece algo más notable. Por una parte, la cantidad de población con educación primaria completa aumenta sustancialmente, no siendo pocos los casos en que el aumento sobrepasa el cien por ciento; y lo mismo vale para la educación secundaria. Pero, por otra parte, los índices de analfabetismo permanecen estables, o hasta se deterioran. Esta aparente contradicción se resuelve fácilmente cuando pensamos en toda la población semi-letrada que, habiendo dejado la situación de completo analfabetismo, no ha logrado concluir ni siquiera los cuatro años del curso primario brasileño. El sistema educativo ha mejorado, pero aparentemente solamente para los que, de alguna manera, ya habían obtenido sus beneficios, Para una parte sustancial de la población, sin embargo, que permanece analfabeta, esta mejoría parece no haber existido. Si esto es así, la

consecuencia es la acentuación, dentro de las ciudades, de una estratificación social que pone en contradicción grupos analfabetos, marginales, muy probablemente inmigrantes del interior, con los habitantes más integrados al sistema urbano y que monopolizan sus beneficios. De hecho, como vimos en el cuadro 2, el nivel de alfabetización en todo el país aumenta en un escaso 4 % en el período. En los diez años siguientes, sin embargo, la alfabetización toma impulso, pero es también el período en que la urbanización es más intensa y el ritmo de crecimiento de las actividades secundarias parece disminuir.

Una observación final merecen los datos sobre la población activa ocupada por el gobierno. Es bastante difundida, en Brasil, la teoría de que el ensanchamiento de la burocracia administrativa ha sido utilizada por los estratos dominantes como una técnica para integrar, de alguna manera, las poblaciones que migran hacia las ciudades, evitando así el conflicto que su marginalidad implicaría. Nuestros datos indican que, por lo menos a este nivel de generalidad, esta tesis no es verdadera. De hecho, ni en 1940 ni en 1950 existe una correlación significativa entre el tamaño relativo de la burocracia y el tamaño de las ciudades, y la correlación entre las tasas de crecimiento de estas dos variables en el período es nula. Aun más, se puede ver que, en general, la importancia relativa del sector burocrático disminuye en el período prácticamente en todas las ciudades⁸

Esto significa que, aun cuando la ampliación del aparato burocrático haya sido, hasta 1940, una técnica de absorber políticamente nuevos grupos urbanos, y anular de esta manera sus posibilidades de presión, no fue posible seguirla cuando la velocidad de urbanización se acentuó. Aun más, el tamaño de la burocracia, en los dos años censales, estuvo estrechamente correlacionado con el valor *per cápita* de la producción industrial (las correlaciones de rango son superiores al .90). Es difícil, sin un examen detallado de la composición y distribución funcional de la burocracia, dar una explicación adecuada para este hecho. Es bastante claro, sin embargo, que los límites de expansión de la máquina estatal están condicionados por el nivel de desarrollo económico de la ciudad - a no ser que se acepte la hipótesis, bastante improbable, que es la burocracia la que determina el nivel de la actividad industrial. Y si pensamos que son las ciudades menos industrializadas las que tienen más problemas con la integración del inmigrante del campo, llegamos fácilmente a la conclusión de que es más difícil usar este recurso político justamente cuando, hipotéticamente, más se necesita de él⁹

⁸Esta disminución puede ser explicada por una diferencia de criterios censales. En el Censo de 1950 fueron excluidas de la categoría "administración pública" las actividades públicas de asistencia médico-hospitalaria, al contrario del Censo de 1940. Supone Brandão Lopes que, si este cambio no existiera, la importancia relativa de la burocracia pública aumentaría, al contrario de lo que dicen los datos. Cf. G. Mortara, *As Atividades da População da Bahia, Segundo os Censos Demográficos de 1940 e 1950*, en *Análises Críticas de Resultados dos Censos Demográficos*, IBGE (Rio de Janeiro, 1956), pág. 108-113 (Citado por Brandão Lopes, op. cit., 115).-

⁹Sin embargo, observa Brandão Lopes que el crecimiento de la burocracia administrativa en la parte subdesarrollada de Brasil, el Nordeste, tiene un carácter distinto del crecimiento administrativo en el Sur del país, que "responde, pelo menos em boa medida, a aumento real dos serviços públicos", op. cit. 117. Cf. M. W. Vieira da Cunha, *O Sistema Administrativo Brasileiro, 1930-1950*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (1963), citado por Brandão Lopes, op. cit. Para la Argentina, los análisis de datos censales hechos por Rubén Kaztman muestran que las provincias menos desarrolladas presentan, de hecho, un mayor crecimiento de la burocracia. Cf. Rubén Kaztman: *Estratificación Educacional y Desarrollo Provincial*, Fundación Bariloche (en prensa).

En resumen, vemos que el proceso de urbanización en Brasil es un factor poderoso en la acentuación de la estratificación social y en el desarrollo de contrastes entre grupos y regiones. Acentúa las diferencias entre la ciudad y la agricultura moderna, dependiente de ella, y los sectores de agricultura tradicional, que contienen aún hoy día más de la mitad de la población del país. Acentúa la diferencia entre las metrópolis industrializadas, por una parte, y las metrópolis que no se industrializan, por otra. Acentúa las diferencias entre las poblaciones urbanas relativamente integradas y las poblaciones marginales que llenan las "favelas" de Río y Belo Horizonte, los "mocambos" de Recife, las "malocas" de Porto Alegre, los "alagados" de Salvador . . .¹⁰ Finalmente acentúa la asincronía entre urbanización e industrialización, lo que hace que todos los problemas anteriores parezcan de difícil solución.

¿No podría esperarse que el desarrollo económico de la región de Sao Paulo, y del centro-sur del país en general, se esparciera gradualmente por todo el país, hasta que llegara, eventualmente a cubrirlo todo? La respuesta parece ser que, por lo menos si la situación es librada a sí misma, esto no pasará, o por lo menos no en el ritmo deseado.

Realmente, si en su momento inicial el desarrollo económico de Brasil estuvo limitado solamente por la disponibilidad de divisas y por las posibilidades de formación de ahorro interno parece ser que hoy día el principal obstáculo al desarrollo industrial del país es la limitación del mercado interno. Al período 1930- 50 correspondió el desarrollo de las industrias de consumo livianas, y el período 1950-60, especialmente durante el gobierno de Kubitscheck correspondió al establecimiento de la industria de base. Dentro de las posibilidades de divisas, y gracias a un proceso de acumulación de capital ayudado en gran medida por la inflación, se formó un complejo industrial prácticamente auto-suficiente, y en condiciones de abastecer un mercado muy superior al brasileño¹¹.

Un centro dinámico tan desproporcionadamente desarrollado en relación al resto del país, como se verifica en el cuadro 9, funciona como polo de atracción que drena los recursos económicos y humanos de otras partes del país sin devolverles muchos beneficios. El aumento de las poblaciones urbanas en otros centros regionales no significa, o casi, la formación de un mercado interno que sea capaz de mantener el sistema industrial creciendo en el mismo ritmo de antes, en la base de sustitución de importaciones (cuadro 9).

¹⁰Cf. para el problema de las poblaciones marginales, entre otros a Milton Santos, *A Cidade nos Países Subdesenvolvidos*, Ed. Civilização Brasileira (Rio de Janeiro, 1965).

¹¹Nótese que la funcionalidad de la inflación para el desarrollo es una particularidad brasileña que no se repite en otros países latinoamericanos. También para Brasil se considera que la inflación dejó de ser un factor útil para el desarrollo a partir de los años 60.

Cuadro 9. Valor de la producción e impuesto a los réditos, principales Estados de Brasil (mil millones de cruzeiros).				
Estado	producción (1962)		impuesto a los réditos (1964)	
	valor	%	valor	%
São Paulo	2.159	57,1	209	43,4
Guanabara	362	9,6	132	27,5
Río Grande do Sul	262	6,9	34	7,0
Río de Janeiro	260	6,9	7	1,4
Minas Gerais	192	5,1	24	4,9
Otros Estados	535	14,4	76	15,8
Total Brasil	3.79	100,0	482	100,0

Fuente: Anuário Estatístico do Brasil, 1965

Hasta recientemente, lo que pasaba, sencillamente, era que una población que consumía artículos importados pasó a consumir artículos nacionales. Terminado este periodo, el sistema industrial se enfrenta con un mercado ya saturado, que no puede absorber nuevas expansiones del parque industrial. Este parque industrial que pretende desarrollarse a un ritmo rápido no tiene condiciones para generar su propio mercado de consumo, por lo menos en el mismo ritmo. Lo que habría que hacer, ahora, sería tratar de incorporar nuevas parcelas de la población al mercado de consumo - pero esto implica darles participación activa en un sistema industrial que es limitado, y tiende a limitarse exactamente por su ausencia. Este mercado potencial interno existe en las metrópolis urbanas regionales, y también está presente, como en toda América latina, en la periferia de los centros urbanos más desarrollados. Pero romper el círculo vicioso e incorporar estas poblaciones exigiría una política económica planeada bastante compleja que, por una serie de razones, no se ha llevado a cabo.

Si esta expansión del mercado interno es imposible. dos alternativas se plantean. La primera consiste en alterar la estructura de protección, incrementando la producción de artículos de lujo, desarrollando el sector de servicios etc Con este tipo de política, lo que se logra es desarrollar cada vez más el nivel de consumo de los grupos ya integrados al mercado interno dejando afuera los demás. Los datos del cuadro 2, que indican una aceleración del crecimiento de las actividades terciarias en el periodo 1950-60, en contraposición al freno en el desarrollo de las actividades secundarias, parece indicar que algo pasa en este sentido es conocida la ley de Colín Clark según la cual el desarrollo de los servicios sigue al desarrollo industrial que disminuye en intensidad al llegar a un nivel alto Esto parecería darse también en el caso de Brasil, con la diferencia de que el punto en que la curva de crecimiento industrial empieza a declinar esta muy por debajo del nivel en que se podría hablar de crecimiento satisfactorio, en términos nacionales. Pero es bastante razonable suponer que un nivel satisfactorio haya sido alcanzado en el sector desarrollado del país.

La otra alternativa consistiría en buscar la expansión hacia afuera. En lugar de tratar de que los productos industriales lleguen a los 80 millones de consumidores potenciales del país, se buscaría , por la integración económica con otros países, colocar estos productos en otros mercados de consumo ya formados. Por supuesto que esta integración a corto plazo, permitiría seguir la expansión del sistema industrial nacional Pero es bastante claro que esto no resuelve el problema de la integración y

ampliación del mercado interno. Existe siempre la posibilidad de que, una vez completada la integración internacional, en el caso de que ella se hiciera efectiva, el mismo problema de saturación vuelva a plantearse más adelante, ahora en términos continentales.

5

Casi no existen investigaciones en profundidad que estudien en detalle las consecuencias sociológicas y políticas que resultarían del proceso de urbanización en Brasil tal como lo hemos descrito hasta aquí. Sin embargo, el examen aún panorámico y superficial, del proceso político brasileño en las últimas décadas, muestra que mucho de lo que ha pasado a este nivel está estrechamente ligado a las características del crecimiento urbano y sus consecuencias. En el periodo que va desde la caída del Imperio, a fines del siglo pasado, hasta 1930, Brasil tuvo una historia política bastante calma que es conocida bajo el nombre de "República Vieja". La República Vieja era controlada por los dos Estados más grandes, São Paulo y Minas Gerais, que se alternaban en el poder, constituyendo el llamado "eje café con leche". El colegio electoral, predominantemente rural, era fácilmente manipulado por los gobernadores de los Estados que podían, así, decidir entre ellos los diversos arreglos políticos.

Desde los años 20, sin embargo, este sistema estable empieza a ser corroído por movimientos revolucionarios que tienen su origen en sectores urbanos, principalmente entre militares jóvenes. La combinación entre estos movimientos y una escisión entre Sao Paulo y Minas Gerais es suficiente para desencadenar la revolución que, en 1930, lleva a Getúlio Vargas al poder. A partir de entonces se da un doble desarrollo. En primer lugar, las bases de sustentación del sistema político sufren una significativa transformación. Pero, en segundo lugar, Sao Paulo se pone en una posición políticamente marginal en relación al resto del país.

En relación al primer punto, el hecho básico es que había que incorporar de alguna manera los nuevos grupos urbanos al sistema de poder, y esto se hace, ante todo, por la absorción de los elementos más politizados de los estratos medios a la burocracia gubernamental. Preguntando cómo había hecho para contener el radicalismo de los "tenientes" que lo apoyaron en la Revolución del 30, Vargas, dice la anécdota, había contestado que los había "promovido a capitanes". Y es este mismo tipo de política, aparentemente, lo que hace que la capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, tuviera casi un 16 % de su población activa masculina ocupada en puestos del gobierno, en 1940 (cuadro 7). Pero vimos anteriormente cómo esta política está limitada por el nivel de desarrollo económico de las ciudades; si ella es utilizable de alguna manera para los estratos medios, no lo es para los estratos bajos. Para éstos, el gobierno de Vargas desarrolla una política laborista que al mismo tiempo mejora las condiciones de vida de las poblaciones urbanas y las pone bajo el control político del gobierno central.

El sistema de poder en Brasil, a nivel nacional, pasa a ser sustentado así por una confluencia de intereses entre una oligarquía rural tradicional que sigue haciendo política como en los tiempos de la República Vieja y poblaciones urbanas cuyas bases económicas y formas de organización política son, en gran parte, otorgados desde arriba. Cuando el país vuelve al régimen representativo en 1945, estos dos pilares del sistema político se expresan en dos partidos políticos: el Partido Social Democrático (PSD), esencialmente rural, y el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), laborista. Hasta la caída del gobierno de Goulart, en 1964, con el breve interregno del gobierno de Jânio Quadros, es la alianza entre

estas partidas la que sigue detentando el poder político del país..

El otro desarrollo consiste, como dijimos, en que, mientras el sistema política del "Varguismo" se desarrolla, Sao Paulo se aleja de él. Gracias a su potencial económico y a la velocidad de su desarrollo, Sao Paulo no necesita tanto del poder central para amparar sus masas urbanas, y ellas tampoco se constituyen en un elemento de presión política mayormente interesado en obtener beneficios del poder central, orientándose más bien hacia las conquistas de tipo económico. Por supuesto que estas diferencias de fondo tienen su contrapartida en una serie de circunstancias más específicamente políticas, que no nos cabe analizar aquí. Ya en 1932 Sao Paulo es el lugar de la "Revolución Constitucionalista" que trató, en vano, de hacer volver la situación anterior. Derrotado, el aislamiento político en que se pone este Estado se hace evidente cuando, a partir de 1945, ninguno de los partidos nacionalmente importantes tiene ex presión en São Paulo, y recíprocamente. Mientras la confrontación política al nivel nacional se hace por la confrontación entre la alianza PSD-PTB y la Unión Democrática Nacional, São Paulo es el escenario del desarrollo del Partido Social Progresista (de Adhemar de Barros), de una personalidad política tan característicamente a-partidaria como Jânio Quadros, del Partido Demócrata Cristiano y otras agrupaciones políticas *sui generis*.

La elección de Jânio Quadros a la presidencia, en 1960, marca el fin de la hegemonía de la alianza PSD-PTB, pero indica, también, que São Paulo no tiene condiciones de ejercer en forma efectiva y estable el poder nacional. El ex-gobernador paulista no queda en el gobierno por más de un año, y su salida abrupta y poco explicada no provoca mayores reacciones ni siquiera en su Estado de origen. La otra tentativa es la de Adhemar de Barros, también ex gobernador del Estado. Dos veces candidato derrotado a la presidencia, intenta después del golpe de 1961 jugar un papel que pudiera llevarlo al poder nacional. Participa activamente en el golpe contra Goulart desde el gobierno del Estado, y por dos años hace de Sao Paulo una isla de oposición a Castelo Branco. Pero, cuando aumenta la presión sobre él, no puede ir más allá de una violenta reacción verbal seguida, poco después, por su deposición y proscripción política por parte del gobierno central.

¿Por qué esta ineficacia política? Lo primero que habría que indagar es si la historia de las ambiciones políticas de estos dos personajes es, de hecho, la historia de los esfuerzos políticos de Sao Paulo para llegar al poder central en Brasil. Una inspección de la colección del diario "O Estado de Sao Paulo", considerado generalmente vocero de la aristocracia económica y social del Estado, permite constatar que estos políticos nunca contaron con el entusiasmo de los que serían los poseedores del poder "real" local. Pero el mismo hecho de que un Jânio Quadros, con su estilo grotescamente demagógico, llegara un día a tener este apoyo (evidentemente como un "mal menor"), es suficiente para percibir que la ineficacia política de Sao Paulo comienza, de hecho, en casa.

Efectivamente, el proceso de urbanización acelerada parece tener como consecuencia la destrucción progresiva de los mecanismos tradicionales de participación política, y la falta de elaboración de mecanismos sustitutivos. El desarrollo económico y social acelerado de Sao Paulo, combinado con la marginalización política, impide que los mecanismos de participación política creados por Vargas tengan vigencia en este Estado, o que mecanismos similares se establezcan localmente. La realidad de este fenómeno se hace clara cuando uno piensa que, en esta situación, no existen eslabones intermedios entre el ciudadano aislado, por una parte, y el hombre político, por otra. Los partidos políticos no son más que conglomerados de nombres, no existen organizaciones que traten de organizar

los intereses de los grupos sociales para manifestarlos políticamente de forma legitimada, y ni siquiera funciona una estructura estable de manipulación electoral, como fue la maquina asistencial y sindical del sistema de Vargas. Con esto la política queda cada vez más librada a la acción de líderes personalistas y demagogos, en un caos en que hasta el rinoceronte "Cacareco" pudo un día ganar elecciones.

Esto se da en Sao Paulo antes que en el resto del país, simplemente porque este Estado se desarrolla más rápido, y antes. En la medida en que la urbanización se acelera en otras partes del país, el fenómeno se difunde, y parece ser tanto más serio en tanto que esta urbanización no es acompañada de un desarrollo económico paralelo¹². Las grandes ciudades se transforman en lugares en los cuales los resultados electorales tienden a escapar cada vez más al control de los grupos políticos dominantes, sea por la elección de personajes "populistas" do tipo demagógico, como en Belo Horizonte, sea por la orientación del electorado hacia grupos y líderes que tratan de establecer nuevas formas de participación política, de tipo ideológico, como en Guanabara y Recife, o autoritarios, que es la contrapartida de éstos.

Podemos sintetizar esta visión panorámica de la política brasileña diciendo que, a partir de la Revolución de 1930, empiezan a funcionar una serie de mecanismos transicionales de participación política que sustituyen al sistema oligárquico anterior. Los elementos esenciales de estos mecanismos son una combinación entre el voto rural controlado por las oligarquías locales, una política asistencialista en relación a las masas urbanas, teniendo como elemento fundamental el control de la estructura sindical por el gobierno y la adaptación de individuos potencialmente opositores por parte de la burocracia estatal. Estos mecanismos transicionales solamente pueden funcionar a niveles no muy altos de urbanización y la elección de Jânio Quadros, con la posterior elevación de João Goulart al poder, indica que este sistema no funciona mas, o por lo menos no puede seguir funcionando como una forma de contención política de las masas urbanas. En esta situación la única salida posible que no implique un cambio profundo en la estructura de poder es la suspensión del sistema representativo. La crisis política que empieza manifiestamente en 1961, con la salida de Quadros, y que cuando escribimos este texto parece estar lejos de haber encontrado una salida, cobra bastante sentido dentro de esta perspectiva.

Si la crisis del sistema político es la consecuencia más visible y, posiblemente, más importante del fenómeno de urbanización acelerada en Brasil, ella no es, ni mucho menos, la única. Fenómenos como el hiper-desarrollo de motivaciones e intereses por el fútbol, ha proliferación de actividades y creencias religiosas de tipo mágico¹³, la misma extensión de la criminalidad como comportamiento casi

¹²El caso de Barbacena, ciudad de Minas Gerais en que fue posible trasplantar una estructura de poder típicamente rural a una situación urbana gracias a una increíble multiplicación de puestos públicos, es una excepción notable que confirma la regla. Cf. José Murilo de Carvalho, "Barbacena: a Família, a Política e uma Hipótese", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 20 (Belo Horizonte, 1966).

¹³Para un buen ejemplo de estas formas mágicas de religiosidad en la ciudad de Río de Janeiro, Cf. "O Fogo das Almas", *Jornal do Brasil*, Caderno B (Rio de Janeiro, 11/10/66). , Para un estudio amplio del problema. cf. C. P. F. de Ca margo. *Kardecismo e Umbanda*, Livraria Pioneira Editora (Sao Paulo, 1961), y el panorama general que presenta Brandão Lopes, Op. Cit., pág. 121 y sigs.

"normal" para amplias capas urbanas, todo esto indica la emergencia de subculturas urbanas que son un tipo de respuesta o reacción a la destrucción de formas corrientes de participación social. Estas nuevas formas pueden ser más o menos estructuradas, estar en oposición o ser compatibles con la sociedad global, originarse de forma espontánea o ser creadas o manipuladas por individuos, sectores o grupos ligados a los estratos sociales más altos, o que quieran ascender a ellos. Cada uno de estos problemas merece, por supuesto, un estudio en profundidad, y tiene sus determinantes propios. Pero es bastante claro que su sentido más general está dado por su carácter de esfuerzos de readaptación e integración por parte de las poblaciones puestas en disponibilidad (para utilizar el término sociológico corriente) por el proceso de urbanización acelerado.

6

¿Qué hacer para contener o reducir los problemas derivados de la urbanización acelerada? La respuesta a esta pregunta no puede ser de tipo técnico, sino de tipo político, y el panorama que dimos de la política brasileña puede entenderse muy bien como la historia de la política que se ha adoptado en relación con este problema.

De una manera general, podemos decir que se trata de elegir entre aceptar como legítimas las nuevas aspiraciones emergentes, y tratar de satisfacerlas, integrando sus portadores a la estructura económico-social del país (o adaptar las estructuras del país a ellos), o por lo contrario considerarlas como forma de desorganización social que habría que hacer volver a su "normalidad" anterior.

Esta alternativa no se presenta tan claramente mientras soluciones limitadas o provisionales puedan ser utilizadas y aplicadas a cada caso. Pero, en la medida en que el fracaso de las soluciones técnicas se hace evidente, la disyuntiva política se impone. Podemos hacer, a título de conclusión, un balance de algunas posibilidades lógicas de solución, para ver si llegamos, efectivamente, a la alternativa política.

¿Es posible contener las migraciones desde las fuentes? Tal acción jamás ha sido intentada en Brasil, y es muy difícil que pudiera ser llevada a cabo. Para hacerlo sería necesario o que se tratara de alterar sustancialmente la estructura social y económica del campo, para hacerlo atractivo, o que se estableciera un control de tipo policial, tarea que es muy superior a las posibilidades de represión de la máquina administrativa brasileña.

¿Qué posibilidades hay de recibir los inmigrantes a las ciudades de forma óptima de manera de impedir se den los fenómenos a que nos venimos refiriendo en este artículo? Está bastante claro que esta solución, aun desde un punto de vista estrictamente urbanístico, es irrealizable - los cálculos existentes¹⁴ muestran que la cantidad de inversiones necesaria para construir viviendas para las nuevas poblaciones urbanas es muy superior a la capacidad económica de los países, para toda la América Latina. Los pocos ejemplos de ayuda externa como el programa de la Alianza para el Progreso en Río de Janeiro, durante el gobierno de Carlos Lacerda, no permiten demasiado optimismo. Además, proporcionar viviendas adecuadas es solamente un aspecto del problema, y no el más importante, que es, por supuesto, el de un nivel de empleo adecuado.

La imposibilidad de encontrar soluciones efectivas al problema de fondo ha planteado la necesidad de crear formas de contrarrestar las consecuencias políticas que tiene, a nivel sintomático. En la creación de Brasilia estaba, aunque no en forma dominante, la preocupación de sustraer el gobierno central de las presiones que la población de una gran ciudad como Río de Janeiro ejercía en forma creciente sobre él. Es todavía prematuro hacer un balance, pero parece que, desde este punto de vista, Brasilia es, realmente, un fracaso. Inexistente en 1955, en 1960 la ciudad tenía ya 141 mil habitantes, y su población actual es calculada en cerca de 300 mil. Desde el principio Brasilia tiene sus "favelas" (la llamada "Ciudad Libre"), y el nivel de izquierdización de la población de la ciudad parece ser uno de los más altos del país.

Controlar la actividad política que surge en las ciudades para utilizarla para la manutención del *statu quo* es riesgoso, como vimos con la historia del Varguismo. Como parece ser riesgoso también, a largo plazo, tratar de impedir que se manifiesten políticamente. Un tipo de solución que se busca en Brasil hoy día, por parte de sectores ligados al gobierno, consiste en reducir la importancia política de las poblaciones urbanas por mecanismos de tipo jurídico. La introducción de elecciones a los cargos ejecutivos por vía indirecta tiene explícitamente este objetivo, puesto que los resultados de las elecciones parlamentarias dependen mucho más de formas tradicionales de participación política que los resultados de elecciones a puestos ejecutivos. Las fórmulas de elecciones por distrito y no por Estado, que se ha propuesto con insistencia, busca también reducir aún más el peso de los votos urbanos. En general, la introducción de un estilo autoritario de gobierno corresponde a la búsqueda de contención de todas las formas de presión de los sectores urbanos movilizados que, en un régimen político más liberal, son evidentemente incontenibles.

Todo indica, pues, que debería buscarse la solución a través de una política que se pusiera del lado de los grupos y sectores movilizados y tratar de satisfacer sus aspiraciones. Pero hay que señalar que esta solución aparece no tanto por sí misma cuanto por alternativa al callejón sin salida que parece ser la otra. Lo que es difícil, en relación a esto, es que esta política debería ser precedida, necesariamente, por una alteración en el sistema de poder, y no parecen existir en el Brasil de hoy estructuras de participación u otros elementos de poder que puedan dar base a tal cambio. El perturbado gobierno Goulart trataba de ponerse en esta línea, pero su fracaso es una indicación bastante obvia de la dificultad que esto implica. Además, aun cuando tal línea de acción fuera políticamente posible.

¹⁴Los cálculos fueron presentados por Enrique Hardoy en los Cursos Internacionales de Temporada de la Universidad de Aires (1966)

quedaría siempre abierta la cuestión de si la intención manifiesta podría encontrar correspondencia en términos de efectividad. Lo que no nos parece admitir una respuesta unívoca. a no ser en términos de fe y opción personal.

No pretendemos presentar soluciones - ya nos basta si conseguimos plantear el problema en forma clara - . Nos gustaría observar que, aunque hayamos presentado las alternativas políticas en términos de disyuntiva no pretendemos decir, por supuesto, que la solución está necesariamente en uno de los términos de la disyuntiva. A no ser que ocurra una explosión social, lo más probable es que una oscilación se establezca entre los dos polos, hasta que transformaciones graduales en el sistema económico y político vengán a cambiar los términos del problema, Esperar que las cosas pasen así es tener, probablemente, una confianza demasiado ciega en la sabiduría de los automatismos de la sociedad. Pero podemos hacerlo porque, como nadie ignora, Dios es brasileño.