

# El futuro de la reforma agraria en Brasil

CHRISTIAN GROS

**E**N 1985, CUANDO el gobierno de la Nova República se instala, un gran número de brasileños, tanto en la ciudad como en el campo, comparte la esperanza de un cambio profundo en la vida del país. El proceso que condujo a la democratización del país es indudablemente el resultado de una transición deseada originalmente por los militares. Pero a partir de 1984, la famosa *campanha das direitas para presidente* había puesto de manifiesto la existencia de una verdadera movilización popular en favor de una aceleración del proceso político. Por otra parte, la situación del país se caracterizaba desde hacía varios años por el desarrollo de nuevos movimientos sociales, el surgimiento de un sindicalismo obrero independiente del poder y una renovación del sindicalismo campesino, organizado en torno a la CONTAG, la Iglesia (Movimiento de los Sin Tierras) y la CUT.

Cuatro años más tarde, inmediatamente después de las elecciones presidenciales de 1989, la década de los ochenta será para los partidarios de una profunda reforma agraria, la de la esperanza, la del triunfo pasajero y, por último, la de la desilusión. En primer lugar, la esperanza, cuando con la promesa de una democratización del régimen militar, parece que el movimiento popular se reorganiza y, en el campo, coincide alrededor del tema de fuerte contenido ideológico y emocional de la reforma agraria. Después, el triunfo, con la elección de Tancredo Neves y la promulgación del plan nacional de reforma agraria por el gobierno de Sarney. Por último, el fracaso, cuando la victoria de la camarilla conservadora en la Constituyente acaba con las esperanzas del proyecto de reforma.

En este texto trataremos ante todo de comprender las razones de este fracaso y su significación. Después, podremos emprender el difícil ejercicio de análisis para preguntarnos hasta qué punto la historia reciente acaba hipotecando los años futuros. ¿Se puede todavía, en el umbral del siglo XXI, apostar de manera realista a una intervención decisiva del poder público que lograra disminuir la desigualdad del acceso al suelo, obligara a los propietarios a beneficiar sus tierras y modificara los parámetros de la colonización? ¿No hay que especular más bien sobre una continuación de las lógicas sociales, económicas y políticas que han caracterizado hasta el día de hoy el modo de desarrollo brasileño?

## REFORMA AGRARIA Y NOVA REPÚBLICA: EL FRACASO DEL PROYECTO REFORMISTA

¿Por qué la Nova República aprueba un plan de reforma agraria en plenos años ochenta mientras que en América Latina, con la excepción de Centroamérica (el caso de El Salvador y de Nicaragua) y de Colombia, la idea misma de reforma agraria parece ya algo anacrónica y se remite a más de veinte años atrás, a la época (caduca) de la Alianza para el Progreso y del gobierno de Goulart? ¿Quiere Brasil andar hacia atrás como los cangrejos y, después de cerrar el paréntesis autoritario, volver a la época en que la política desarrollista se proponía en América Latina hacer saltar algunos de los cerrojos estructurales que se habían colocado para mantener el modelo de desarrollo nacional-populista?

Anticipemos ahora una triple hipótesis: el plan nacional de reforma agraria no representaba el elemento clave de una nueva estrategia económica, ni era tampoco el resultado de una vasta movilización en el campo, sino que se presentaba esencialmente como el producto de una lógica política, y su suerte dependería lógicamente de los azares de esta última.

La aprobación del PNRA (Plan Nacional de Reforma Agraria) no estuvo acompañada por una revisión desgarradora de lo que había sido hasta entonces la estrategia del Estado en materia de política agraria. Como si las razones de ser de esta política y los efectos con los que se contaba de la misma, tuvieran poco que ver con las opciones por las que se había decidido en materia económica. Las grandes directrices que se confirieron a la agricultura brasileña por medio de políticas públicas (política en materia tributaria, crediticia, de derechos aduanales, de investigación, de precios, etc.) durante la Nova República no sufren ninguna transformación profunda. La pequeña producción agrícola queda librada a sí misma y a lo sumo puede esperar los beneficios limitados de programas tipo PAPP (Programa de Ayuda a la Pequeña Producción) o São Vicente. El apoyo del Estado es más que nunca a la agroindustria y al sector agroexportador. Esta es la prioridad indiscutida de un gobierno que, con el agua al cuello por la devolución de la deuda, tiene urgente necesidad de las divisas provenientes de sus exportaciones agrícolas. En cuanto a la colonización, si bien es cierto que se pone en tela de juicio más enérgicamente el modelo que hasta entonces había promovido el régimen militar, no por esto es menos patente que no se impuso ningún correctivo importante durante este mismo período: siguieron las concesiones de tierras a grandes inversionistas y nunca se habían quemado tantos bosques en el país como cuando se decretó el PNRA.

Es sorprendente que el PNRA no se presente ante todo como una conquista popular, es decir, como una reforma arrancada en intensa lucha a la clase dominante. Si se dice esto hoy no se corre ningún riesgo, pero apostamos a que expresar esta observación hace cinco años hubiera provocado un clamor de indignación en los múltiples activistas que, a cuerpo descubierto, se lanzaron a la batalla de las expropiaciones. Porque todavía se podía creer que el plan era la culminación de

un proceso de recomposición del sindicalismo campesino que había comenzado a fines de la década anterior y se podía suponer que a su vez, la organización de los trabajadores agrícolas se beneficiaría enormemente.

En realidad, el movimiento campesino era aún joven e inexperto, dividido en su dirección y sus intereses, y ampliamente incapaz de representar una alternativa viable para el campo y el Brasil moderno. Del estudio de sus principales propuestas queda la impresión de un movimiento que, en los años ochenta, trata de reanudar los hilos brutalmente rotos en los años sesenta, mientras que el país ha cambiado profundamente en veinte años y que a los mismos males —pobreza, marginalización, indiferencia de los privilegiados, violencia ejercida de arriba a abajo, negociación del derecho— no podían responder las mismas políticas. Pero retengamos de momento lo que nos importa para nuestro análisis: la heteronomía del movimiento social frente al actor político.

La cuestión sigue intacta: si la lógica no es económica y si el movimiento social no es tan fuerte en el campo como se quiso creer, ¿por qué un plan nacional de reforma agraria que se compromete a distribuir en cinco años 43 millones de hectáreas a 1.1 millones de familias, lo cual, incluso para un país tan grande y poblado como Brasil, es digno de tenerse en cuenta? El país contaba con cerca de 4.8 millones de familias sin tierras o explotadores precarios. La respuesta hay que buscarla en la vertiente política. Para Tancredo Neves y los hombres que después de haber manifestado su oposición a la dictadura, conducen a Brasil hacia un retorno progresivo a la normalidad democrática, la reforma agraria significa una *promesa de democratización*, un elemento de justicia social, un medio que tiene que favorecer el acceso a la ciudadanía, a las masas rurales desposeídas. Para la Iglesia, que da su opinión, la reforma agraria es también una respuesta moral a un orden inmoral, una sanción contra los ricos, un acto de solidaridad para con los pobres. Para Sarney y las fuerzas políticas que todavía hacía poco estaban vinculadas al régimen militar, la reforma agraria será una herencia que se aceptará (provisionalmente) a falta de que el presidente tenga otra legitimidad que la que le concede Tancredo Neves.

Así pues, la reforma agraria significa una iniciativa esencialmente política —democratizando el acceso a la tierra, y movilizándola en favor de la Nova República— que fue posible porque los sectores conservadores profundamente hostiles a la reforma estaban provisionalmente desestabilizados y a la defensiva debido a su larga complicidad con la dictadura.

El fracaso del proyecto reformista se puede leer ante todo en las cifras, que son inapelables: al final del gobierno Sarney, de los 43 millones de hectáreas que se había previsto expropiar en el plan, el INCRA no había expropiado más que 4.6, es decir, apenas el 10% del objetivo inicial. La tierra que se distribuyó en cinco años no corresponde siquiera a la mitad de lo que se había planificado para el primer año del PNRA (1986). A este ritmo, habría que esperar más de treinta años para que se cumplieran las promesas hechas. Para dar un orden de magnitud más evocador,

el Plan había previsto expropiar una superficie aproximadamente igual a la de los estados de Sao Paulo y del Paraná juntos, y lo que se realizó corresponde apenas a la superficie de Espirito Santo, uno de los estados más pequeños de Brasil. El fracaso es mayor aún si se ve desde el punto de vista de las familias que hubieran tenido que recibir tierras: de 1.4 millones de familias previstas, sólo se satisfizo a 84 852.

LA REFORMA AGRARIA DEL GOBIERNO DE SARNEY  
Del 15-30-85 al 11-10-89

	<i>Propiedades expropiadas</i>	<i>Superficie (has.)</i>	<i>Capacidad de los asentamientos (núm. de familias)</i>
Región norte	138	2 055 682	40 404
Región nordeste	260	1 296 388	37 047
Región sudeste	86	293 713	13 640
Región sur	133	135 130	7 806
Región centro-oeste	89	843 383	14 933
Brasil	706	4 624 308	113 830

*Fuente:* MIRAD, *Estadísticas catastrales*, 1987.

La gran propiedad no se desestabilizó. Ni siquiera fue mermada: todas las tierras distribuidas cabrían en un solo gran latifundio, y los veinte mayores propietarios brasileños totalizan entre ellos solos más de veinte millones de hectáreas.

El fracaso se confirma con los resultados de la Asamblea Constituyente. La nueva Constitución habría tenido que ser la ocasión de establecer claramente el derecho a la tierra y de asegurar firmemente los mecanismos que permitieran las expropiaciones, pero es sorprendente el contraste entre los avances que obtuvieron las fuerzas progresistas en materia de derechos cívicos, derechos sociales, derechos de los indígenas, etc. y el retroceso que se dio en el frente agrario. Es sabido que las normas que la nueva Constitución establece están muy retrasadas con respecto del estatuto de la tierra, estatuto que se estableció no obstante en 1964, al comienzo mismo de la dictadura militar. Sólo las tierras "improductivas" (lo cual, para los que se oponen a la reforma, quiere decir las tierras impropias para el cultivo) podrán ser objeto en lo sucesivo de medidas de expropiación amparadas en la reforma agraria. La camarilla conservadora ganó, por lo tanto, y en toda la línea: la reforma agraria no sólo llegó a ser impracticable, sino que después de la decisión de la Constituyente, pierde en gran medida su legitimidad.

## ESTRUCTURA TERRITORIAL - BRASIL 1987

<i>Estructura territorial</i>	<i>Número de propiedades</i>	<i>Superficie total</i>		<i>Superficie promedio</i>	
		<i>%</i>	<i>(millones de has.)</i>	<i>%</i>	<i>(has.)</i>
Minifundio (1)	2 996 492	63.8	54.2	8.8	18.1
Pequeña propiedad (2)	1 077 768	23.0	69.9	11.4	64.9
Mediana propiedad (3)	435 151	9.3	111.6	18.2	256.5
Gran propiedad (4)	184 827	3.9	377.2	61.6	204.0
Total	4 694 288	100	612.9	100	130.6

(1) Inmueble rural de una superficie útil inferior a un módulo fiscal.

(2) Inmueble rural de una superficie útil de uno a menos de tres módulos fiscales.

(3) Inmueble rural de una superficie útil de tres a menos de 10 módulos fiscales.

(4) Inmueble rural de una superficie útil igual o superior a 10 módulos fiscales.

(Un "módulo" fiscal es una unidad de medida que según los municipios puede variar de cinco a 110 has. El reparto por región da las siguientes cifras: 75 has. para el norte, 45 para el nordeste, 25 para el sudeste, 20 para el sur y 55 para el centro-oeste)

Fuente: MIRAD, *Estatísticas catastrales*, 1987. Citado por *Tempo e Presença*, núm. 239, año 11, p. 4.

¿Por qué este derrumbe del partido reformador? Para ser breves, digamos que la reforma agraria se convirtió poco a poco en un fermento de división para la izquierda, las organizaciones populares y el partido en el poder (el PMDB), mientras que para el partido conservador fue el *caus belli*, el medio de reemprender la ofensiva.

Bastó con que el poder frenara la reforma y progresivamente la paralizara<sup>1</sup> para que apareciera a plena luz del día la profunda división existente dentro del movimiento social entre el sector de los "sin tierras" apoyados por el CPT y la Iglesia, y las fuerzas que dominaban la CONTAG. La central sindical que había apostado al poder y hecho de la reforma su programa "bandeira", en cierta manera fue traicionada por la historia. Su desconcierto fue tanto mayor cuanto que asistió

<sup>1</sup> Durante el gobierno Sarney se sucedieron por lo menos cinco ministros de la Reforma Agraria (MIRAD), después de la dimisión de Nelson Ribeiro, quien, junto con José Gómez da Silva (presidente del INCRA), encarnaba al sector pro reforma, lo cual, a su vez, se apoyaba fuertemente en la Iglesia católica. El primer retroceso del gobierno se manifestó en la decisión de definir como zona prioritaria para la reforma agraria a toda la región rural del país, lo cual equivalía a no indicar ninguna y por lo tanto, a evitar que se manifestara una presión demasiado fuerte en las regiones determinadas por las ocupaciones de tierras. Después de la desaparición de Marcos Freire, quien había sucedido a Dante Oliveira, quedó claro que no se produciría ningún avance significativo en el programa. El poder multiplicaba las trabas a las expropiaciones y la burocracia del INCRA (que ocupaba a 11 000 funcionarios) constituía un freno considerable a cualquier voluntad de ejecución, paralizada además por una crisis financiera aguda. Durante los dos últimos años de la presidencia, el papel del INCRA se limitó esencialmente a administrar la afectación de las tierras que fueron objeto de alguna desapropiación en los años precedentes. Finalmente, el INCRA fue disuelto como entidad específica para convertirse en un órgano bajo la autoridad directa del ministerio de agricultura. Después le tocó el turno al MIRAD.

impotente al ascenso de la UDR (Unión Democrática Rural) y a la pérdida en favor de ésta de una parte de sus efectivos, aterrados por sus discursos radicales y sus tomas de posición ideológicas. Como no pudo o no quiso rivalizar con el Movimiento de los Sin Tierras, que había pasado a una franca oposición al gobierno y forcejeaba para obtener sobre el terreno lo que el poder se negaba a conceder, la central sindical se volvió a centrar poco a poco en torno a su núcleo duro: el sector de los asalariados agrícolas que trabajaban en las grandes plantaciones. Pero este retorno no llegó acompañado de un análisis verdaderamente nuevo, de una reestructuración de su programa y de su estrategia. Así pues, estaban por un lado, los “sin tierras”, quienes hablaban en nombre de los pobres, de los excluidos y del Evangelio, y por el otro, los asalariados organizados que defendían sus condiciones de trabajo, sus remuneraciones, aunque hablaban todavía de reforma agraria. Y en medio, el vacío, o más bien, lo demasiado lleno, formado por la masa de los pequeños productores que, aunque disponían de tierras, se encontraban expuestos a innumerables dificultades para producir y comercializar.

La URD, que es la expresión más clara de la reacción conservadora, construyó su éxito sobre dos planos: llevando a cabo en el país una cruzada ideológica para defender la propiedad privada “amenazada”, y dirigiéndose a los pequeños productores carentes de organización. A estos “gulags”, que no son ni excluidos ni proletarios, sino productores ampliamente responsables de la alimentación del país, la URD les hablaría de precios, créditos, técnica, ayuda estatal, competencia internacional, cooperativas, deterioro de los ingresos, quiebra, defensa de la propiedad, etc.: un lenguaje propio para responder a sus expectativas y a sus angustias. Al mismo tiempo, la URD fue directa o indirectamente responsable de un clima de violencia y de un aumento de los crímenes cometidos contra dirigentes populares, crímenes que en su mayoría permanecieron impunes.<sup>2</sup> La URD fue, por lo tanto, una fuerza pluriclasista, agresiva, que iba del gran ganadero ultraconservador al pequeño productor de Minas o del Río Grande do Sul. El éxito inesperado de la URD (fue capaz de organizar manifestaciones de masas en Brasilia, mientras que la campaña para la reforma agraria enfrentó, a partir de entonces, grandes dificultades para movilizar a sus propias tropas) devolvió la confianza al bloque conservador y sembró el desconcierto en el sindicalismo campesino. En el lapso de dos años apenas, las fuerzas que componen el sector pro reforma se colocaron a la defensiva, presas de divisiones internas y sin capacidad de penetrar más allá de sus esferas naturales de influencia. La Asamblea Constituyente ratificó esta nueva relación de fuerzas.

<sup>2</sup> En una carta que envió la CONTAG, la CPT, la CUT y el MST al señor Paul Brossard de Souza Pinto, ministro de Justicia (3 de octubre, 1987), daba cuenta del asesinato de 685 trabajadores durante los años 1985, 1986 y los primeros nueve meses de 1987, según datos oficiales del MIRAD.

## LA REFORMA AGRARIA Y LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1989

Un año después de la Constituyente, el deterioro acelerado de la situación económica (particularmente la amenaza de hiperinflación) ocupó más los ánimos que una eventual reforma de estructuras en el campo. En definitiva, el entusiasmo pasó. La izquierda siguió bajo el efecto de su fracaso en materia agraria y sería necesaria una victoria del PT para que a consecuencia de las elecciones, se activara un movimiento en pro de la reforma. El debate político se polarizó en torno a propuestas liberales y políticas de ajuste las cuales, con más o menos convicción, defendían los candidatos de la derecha.

¿Habría que reducir el papel del Estado, desnacionalizar una parte de las empresas públicas, disminuir el déficit público restringiendo el número de funcionarios, abrirse más al mercado internacional favoreciendo a las únicas empresas eficientes y pagar la deuda? ¿O se debía, por el contrario, reactivar la producción mediante la demanda, “desprivatizar al Estado” y no abandonar su papel decisivo en materia económica y social, reorientando su acción en favor de los intereses populares?

Dicho esto, cada uno de los candidatos se tendría que formular propuestas en materia de política agraria. ¿En qué medida la experiencia tan reciente del gobierno de Sarney influiría en los programas electorales? Por parte de la derecha o de los neoliberales, el fin de la reforma agraria fue algo entendido después de la Constituyente. Calhado, el dirigente carismático de la URD que fue un candidato desafortunado en las elecciones, tuvo una experiencia negativa en este sentido: exorcizado el peligro, su fondo de comercio ya no valía un centavo. En la izquierda, las cosas marchaban de otra manera. Mario Covas, quien abandonó un PMDB en plena descomposición y representaba un proyecto socialdemócrata, no renunció a la idea de una reforma agraria, pero limitó singularmente su alcance. La definió como una parte de su política social y no como un medio de estrategia económica. Para el candidato del PSDB, la distribución de tierras no se justificaba más que en una perspectiva asistencialista, como un medio de acudir en ayuda de las familias rurales más desposeídas, lo que permitiría también resolver los conflictos de tierras más acentuados. El PSDB se guardó bien de establecer qué cantidad de tierra podría ser objeto de una redistribución.

Una posición muy diferente fue la de Lula. Para el candidato del Frente Popular que, además del PT, reunía lo que quedaba de los partidos maoístas, la reforma agraria conservó su lugar junto con otras reformas a estructuras destinadas a modificar a fondo el funcionamiento de la economía brasileña. Con la reforma fiscal, crediticia y de los precios, participó en una estrategia económica tendiente a reforzar un polo de pequeños y medianos productores capaces de desempeñar un papel decisivo en el abastecimiento alimentario del país. El programa del Frente Popular era muy ambicioso, ya que se proponía redistribuir no menos de 165 millones de hectáreas (es decir, la totalidad de las tierras no productivas en los latifundios), y por lo tanto, cambiar el rostro agrario de Brasil y atemorizar en serio a los propietarios.

Brizola, quien encarnaba una forma tradicional de populismo a la brasileña, presentaba una tercera versión en la que cualquier referencia explícita a la reforma agraria había desaparecido. Para este hombre del sur, residente en Río, el desarrollo de la frontera agrícola seguía siendo, como en los mejores tiempos de los militares, una solución mágica que permitiría dotar de tierras y sin conflicto a un millón de pequeños y medianos productores.

En cuanto al PMDB, ya no era más que la sombra de sí mismo. Ulysses Guimarães, quien lo representaba, estaba asociado en una convivencia *contra natura* con Sarney y por ello simbolizaba un pasado reciente que todos querían olvidar. Sus antiguos méritos no cambiaban esta realidad, como tampoco podría salvarlo el apoyo que le prestaba Waldir Pires, gobernador de Bahía, el estado de Brasil que más ha logrado en materia de reforma agraria.

Así pues, para una gran parte de la clase política y de la opinión pública, la reforma agraria representaba una compensación por las pérdidas y las ganancias de una época que a partir de entonces se convirtió en la "transición democrática". Sólo el PT y los partidos marxistas permanecieron fieles al reformismo agrario por razones ideológicas y prácticas. La reforma agraria formaba parte de la identidad de la izquierda, y el Frente Popular, el cual pretendía ser la expresión política del movimiento social y recibía el apoyo de los sectores progresistas de la Iglesia, no tenía más remedio que defender esta reivindicación. No obstante, hay que reconocer que para el PT y sus aliados, no se trataba únicamente de un programa social dirigido a reparar una injusticia y a castigar a los ricos. Hemos visto que la reforma se insertaba en un programa de transformaciones económicas centrado en una revitalización del mercado interior mediante un aumento del consumo popular, lo cual significaba que para evitar la hiperinflación, debía responderse oportunamente ante un importante incremento de la demanda alimentaria.

A pesar de todo nos podemos preguntar, ¿cuál habría sido la capacidad política que habría tenido un Frente Popular victorioso para aplicar, un año después de la Constituyente, un programa que proponía nada menos que asestar un golpe fatal a la gran propiedad, y de qué medios habría dispuesto el nuevo presidente para lograr, en este contexto, un desarrollo inmediato de la producción alimentaria? El golpe que asestaron los grandes ganaderos al Plan Cruzado y la violencia que ejercieron en el campo sus milicias muestran la fuerza de los intereses económicos a los que habría tenido que enfrentarse el frente popular inmediatamente después de las elecciones.

Ahora que Collor de Mello está en el poder sin haberse involucrado en la reforma agraria,<sup>3</sup> nos podemos preguntar si ésta, provisionalmente al margen,

<sup>3</sup> El programa de Collor habla de instalar a 500 000 familias en las tierras improductivas, pero no define exactamente con qué medios se podría lograr esto. En realidad, la acción del nuevo gobierno parece dirigirse hacia la regularización de los títulos de propiedad para los *posseiros* en las regiones de conflictos agrarios como el *bico de papagaio*.

está destinada a volver inexorablemente al mercado y, en caso afirmativo, cuáles son las posibilidades de éxito de una propuesta que después de tantos fracasos, trataría de combatir de nuevo a las estructuras agrarias.

#### ¿CUÁL ES EL PORVENIR DE LA REFORMA AGRARIA?

El diagnóstico que justifica una eventual reforma es apenas discutible: en Brasil, la tierra está controlada por una pequeña minoría y los últimos datos en la materia dan muestra de un incremento de la concentración territorial. La gran propiedad sólo explota eficazmente una pequeña proporción de las tierras monopolizadas, mientras que varios millones de familias brasileñas sufren de una falta aguda de tierras o están en una situación precaria; y por último, la colonización, en vez de ser un medio para combatir las desigualdades territoriales, no hace más que agrandar el fenómeno.

En efecto, durante el "milagro" brasileño, la burguesía industrial y comerciante, el capital financiero y todos aquéllos que por una u otra razón disponen en Brasil de ingresos elevados han invertido una parte de sus ganancias en la compra de tierras, contando para esto con una incitación permanente de los poderes públicos. El latifundio sólo es un fenómeno del gran propietario tradicional. Es bien sabido que el capital paulista controla más tierras fuera del estado de São Paulo que las que el propio estado de São Paulo contiene. Aunque no todas las grandes propiedades son improductivas, y entre ellas se encuentren las mejores tierras de la agricultura brasileña de exportación (las tierras del café, el azúcar y la soya), la experiencia ha demostrado en dos ocasiones que un ataque a los grandes latifundios provoca su unión sagrada, es decir, de hecho, de la oligarquía. Ahora bien, a este frente de rechazo ya considerable se agrega la institución militar, cuya fracción dura, representada por el Consejo de Seguridad Nacional, manifiesta una hostilidad de principio contra la reforma agraria.

En contraste con el vigor de la oposición a la reforma agraria, debemos admitir también la debilidad relativa de la movilización rural y la crisis del sindicalismo campesino. En especial, su dificultad para retener y orientar a los pequeños productores en vías de depauperación (sin mencionar a otros).

A esto se agregan los efectos de una estrategia del Estado que consiste en delegar a las organizaciones campesinas la gestión local de sus programas de ayuda a los pequeños productores y a las comunidades rurales (programas PAPP o São Vicente en el nordeste).

Porque si bien esta metodología resulta eficaz para la realización de objetivos económicos (la ejecución del programa está bajo el control de la comunidad), tiene también el efecto práctico de separar a los sindicatos de base del trabajo reivindicativo y de las posiciones ideológicas que defiende el movimiento sindical en el plano nacional. Hay numerosos dirigentes locales (con frecuencia los más dinámi-

cos) que quedan atrapados de este modo por un sindicalismo de responsabilidad poco compatible en los hechos con una "posición de clase combativa" en favor de la reforma agraria. Es cierto que los lugares de conflicto abierto son numerosos en el país, y es probable que lo sigan siendo y hasta se multipliquen, pero constituyen una especie de abscesos que pueden ser reabsorbidos una y otra vez (para bien y para mal), y no se vislumbra para el futuro una insurrección en el campo, la cual implicaría un vasto levantamiento de los trabajadores o de los campesinos sin tierras aliados con los pequeños productores.

Más bien, las últimas elecciones confirmaron la fuerza del clientelismo, es decir, de los medios de control que ejerce la clase política sobre las poblaciones rurales. El éxito de la URD se construyó sobre la adhesión de una amplia capa de pequeños productores, los cuales, además, aseguraron en la historia la dirección de las revoluciones campesinas. La propia Iglesia, sin renegar de su solidaridad de principio con los pobres, parece estar tomando distancia frente a los sectores más radicalizados que hablan en su nombre. Claro está que la división sindical no es una fatalidad, y la CONTAG y la CUT pueden también legítimamente regocijarse por el camino que han recorrido en los últimos diez años. Pero para que las fuerzas a las que representan obliguen un día a la burguesía patrimonial a negociar, habría que empezar por revisar los propios objetivos y la estrategia que ha seguido el movimiento sindical. La noche del cuatro de agosto no es para mañana.

Queda por considerar otros dos factores: el hecho de que a partir de ahora (por lo menos hasta nueva orden), la Constitución ha restringido considerablemente las condiciones de aplicación de un programa de reforma agraria, y el hecho de que Brasil es cada día más un país urbano. De estos dos factores, el segundo probablemente sea el más importante. No se ha visto que la población urbana, empezando por las clases medias, tome parte activa en el debate sobre la reforma agraria (aparte de algunos profesionales, militantes políticos, militantes de los derechos humanos, etc.), como si tuvieran interés por el solo hecho de que se trata de un problema rural que enfrentaría a los grandes propietarios con los campesinos. Esta indiferencia marca los límites de la campaña para la reforma agraria, que reunía a todas las fuerzas organizadas en su favor. ¿Cómo construir una relación de fuerza favorable a un cuestionamiento de los grandes intereses agrarios sin el apoyo político (pero también económico y social) de un componente tan importante de la población?

#### ¿UN PROYECTO SOCIALDEMÓCRATA?

No es nuestra intención demostrar aquí que una reforma agraria es a la vez posible y necesaria, ya que esta tarea corresponde a los que la preconizan. Pero podemos indicar en cambio algunos de los puntos que en el futuro podrían obstaculizar o favorecer la aprobación de una política de esta índole.

El primer punto tiene que ver con el vínculo que con tanta frecuencia se establece entre un programa de reforma agraria y una estrategia anticapitalista. Digámoslo de una vez: un proyecto de reforma agraria no es necesariamente anticapitalista. Por el contrario, la redistribución de la tierra se puede justificar como un medio indispensable para ampliar la esfera del capital industrial, comercial y financiero. Éste era, y hay que recordarlo, el objetivo que se persiguió en los años sesenta. ¿Estamos seguros hoy de que el latifundio brasileño constituye, como en el pasado, un elemento clave para el mantenimiento de una estructura dual contraria al desarrollo del país? De este modo se plantea el problema del capitalismo brasileño en su articulación o confusión con la gran propiedad territorial.

Este capitalismo es vigoroso y ha logrado llevar al país a la altura de las potencias industriales. Es también el responsable de las extremas disparidades sociales que caracterizan a la sociedad brasileña, disparidades que, a su vez, no dejan de tener relación con el agotamiento del “milagro brasileño” y la crisis económica que afecta al país. El modelo de desarrollo excluyente propio de la modernización conservadora, producto de un pacto establecido entre el capital productivo y la gran propiedad territorial es a todas luces desarrollo, en la medida en que permite una fuerte acumulación de capital en algunos sectores, y es excluyente porque la acumulación no se produce mediante una integración de las masas en calidad de productoras y menos aun de consumidoras. El fordismo, que fue la fuerza de las economías occidentales partía del supuesto de que los aumentos de productividad que permitía la acumulación volvían en parte hacia al trabajador, ya fuera por medio de la política empresarial y la presión sindical, o por medio de mecanismos de redistribución regulados por el Estado. La modernización conservadora es antifordista por naturaleza y está en armonía con una estrategia dirigida a la exportación, la cual pretende encontrar en los mercados internacionales a los consumidores que se rechaza en Brasil.

En una sociedad que se caracteriza por una tradición patrimonialista, se considera al trabajador una propiedad cuando trabaja o un estorbo cuando ya no se tiene necesidad de él. La orientación que adquiere la modernización está directamente afectada por lo anterior. Como al trabajador no se le considera un sujeto de derecho y un consumidor potencial, como además en muchas empresas, y sobre todo en la agricultura, no hay relaciones estrechas entre el nivel de los salarios y la tasa de ganancia, la cuestión salarial está investida ante todo de una significación ideológica, cultural y social, y deja de ser primordialmente un problema económico. Lo que importa es que los salarios sean lo más bajos posible, puesto que sólo están ahí para marcar el abismo que separa al amo —aquel que manda— de su subordinado.

Esta particularidad del modelo brasileño explica en gran medida el carácter anticapitalista que la izquierda brasileña confirió a su proyecto de reforma agraria. Además de las razones ideológicas que tienen que ver con su vinculación con el marxismo, este anticapitalismo no se nutre de la confusión que el propio capitalismo mantiene entre su carácter productivo y sus intereses territoriales y especula-

tivos. Pero al mismo tiempo, al no separar con claridad una crítica del capital de una crítica de la propiedad territorial y de la renta, la izquierda defiende un proyecto de reforma agraria que tiene todas las probabilidades de ser rechazado o mal entendido por la mayoría de la población: tanto cuando este proyecto preconiza una forma de socialismo real en el campo, el cual siempre que se ha puesto en práctica ha fracasado y ya no es necesario señalarlo, como cuando representa un intento destinado a formar un mundo comunitario, anticapitalista, que prefigura una sociedad futura solidaria lejos del mercado y de la ciudad. Al dejar a los sectores socialmente conservadores el discurso de la modernización, de la racionalidad económica y de la eficacia técnica y la ganancia, las fuerzas sociales que pretenden intervenir en favor de los excluidos del progreso se marginalizan y restan credibilidad a las posibilidades de un cambio real, cuando estas fuerzas sociales podrían tratar de introducir una cuña dentro del pacto conservador que vincula propiedad territorial y capital, pacto que siempre ha constituido el mayor obstáculo en la vía de la democratización. Para reunir a las fuerzas sociales que necesita, el programa de reforma agraria tendrá que convencer de que se puede reconciliar justicia social y producción de riqueza, reforma agraria y modernización, desarrollo económico y profundización de la democracia.

Es muy probable que la reforma agraria sólo se pueda poner en práctica en lo sucesivo si pierde su carácter anticapitalista e incluye el enorme campo de la propiedad ociosa. Y si vamos todavía más lejos, podríamos decir que tendría un mejor futuro si se presentara como una política favorable a la expresión de un capitalismo brasileño liberado de sus vestimentas de "coronel". ¿Es esto posible? Es claro todo lo que separa a estas afirmaciones de las posiciones que sostiene la izquierda brasileña, porque para ésta se trata nada menos que de un replanteamiento de la reforma agraria y una renovación de su discurso acerca del capital y las fuerzas productivas, empezando quizás por "desatanizar" al capitalismo, reconociendo que ésta es una fuerza indispensable para el desarrollo del país y llegando hasta las últimas consecuencias de esta afirmación. Expresar abiertamente que el futuro de Brasil dependerá de la fuerza del capitalismo brasileño, pero agregar de inmediato que esta fuerza no reside en el congelamiento improductivo de la tierra y su carácter especulativo. Admitir que la exclusión de las masas tanto en el campo como en la ciudad, no es una fatalidad de la valorización capitalista, una ley de la acumulación, sino una orientación particular tomada por razones históricas y mantenida hasta el día de hoy por esta variante particular que constituye el capital brasileño en su alianza con la propiedad territorial. Demostrar al propio capital que en realidad este modelo excluyente reduce su campo de intervención, lo encierra en una contradicción de la que no puede esperar salvarse privilegiando como hasta ahora únicamente a las exportaciones. Por último, y esto es esencial, basarse en la rehabilitación de la empresa, de la industria, del capital productivo, para exigir con mayor fuerza el reconocimiento por este último de los derechos individuales y colectivos, empezando por los de los trabajadores y los de los ciudadanos. No se

puede simultáneamente estar orgulloso de contarse entre las diez primeras potencias industriales y rechazar el capital, pero tampoco es aceptable haberse convertido en un país tan poderoso y tener indicadores sociales (mortalidad infantil, esperanza de vida, analfabetismo, desnutrición, etc.) que colocan a Brasil entre los últimos lugares de los países del Tercer Mundo.

No cabe duda de que hasta aquí se trata de un discurso socialdemócrata, discurso que se encuentra a medio camino entre la fracción moderada del PT y la de un Mario Covas. ¿Pero hay muchos otros discursos en la actualidad que puedan fundamentar una estrategia nueva de desarrollo?

Un reconocimiento de la “función productiva del capital” al lado de la “función social de la tierra” permitiría el surgimiento de una propuesta media, más realista, en la que la agroindustria y la economía agroexportadora tendrían su lugar junto a la reforma agraria. Por otra parte, ¿por qué razones una reforma de las tierras ociosas tendría que significar el desmantelamiento de un sector de actividad que en general ha dado muestras de un extraordinario dinamismo y ocupa por ello un lugar determinante en la economía del país? En Brasil, la cantidad de tierras aptas para la agricultura es suficiente (165 millones de hectáreas son improductivas en el marco del latifundio) para que se pueda vislumbrar una reforma que conserve las posibilidades de extensión del sector agroexportador. ¿Se sabe que Brasil dispone de dos veces y media más de tierras laborables que China para una población muy inferior que además en su mayoría es urbana? ¿Hay que agregar que el desarrollo de una agricultura de exportación o de una agroindustria no implica necesariamente el gigantismo agrícola?

La agricultura europea, sin duda una de las más productivas del mundo, es el mejor ejemplo de esto. Habría que establecer claramente todo lo anterior para combatir la idea demasiado extendida de que la reforma agraria significa la ruina de la agricultura moderna. Así como el hecho de que una reforma agraria sólo tiene sentido si contribuye a la instalación de explotaciones modernas y competitivas. Este último punto tiene suma importancia en un país en el que las experiencias de *asentamiento* que se han llevado a cabo en el marco del Plan Nacional de Reforma Agraria pueden persuadir fácilmente al público de lo contrario. Son escasas, en efecto, las ideas que puedan invocar resultados satisfactorios. En la mayoría de los casos, el sector reformado parece tener que enfrentarse a dificultades inextricables y desempeñar por esto mismo el papel de contramodelo (lo cual tal vez sea el fin que se persigue). Las razones de ello son de sobra conocidas y sólo las enumeraremos: tierras de mala calidad y alejadas de los mercados, familias no calificadas para la realización adecuada de las tareas agrícolas, falta de medios financieros, boicot, etcétera.

Una experiencia tan negativa implica que hay que hacer un esfuerzo considerable en el futuro con respecto a las modalidades concretas de un proyecto de esta índole: ¿quiénes tendrían que ser sus beneficiarios: hay que distribuir la tierra a los excluidos, dársela a los pequeños productores que hayan demostrado que lo

saben hacer, y contribuir a la instalación de medios agrícolas capitalistas? ¿Cuáles deben ser las políticas relacionadas que debe llevar a cabo el Estado?

En realidad, más que de políticas relacionadas se trata en lo sucesivo de contemplar la reforma como un elemento de una política agraria que plantea nuevas orientaciones, nuevas prioridades. Porque precisamente en la medida en que ésta no aparezca como un elemento disociado de una política general, sino como el medio de una política dirigida a la rehabilitación de la pequeña y mediana producción, es que la reforma agraria tiene alguna oportunidad de evitar la suerte que le tocó en el pasado y por esto mismo tener esperanza de encontrar seguidores. Dicho de otra manera, la reforma agraria tiene que ir acompañada de una voluntad política de reorientar hacia el sector de la pequeña producción (pertenezca éste o no al sector reformado) una parte de los recursos públicos (créditos, infraestructuras, ayuda técnica, investigación) hasta entonces canalizados en beneficio exclusivo de otros sectores. Una reforma agraria significa que el Estado está decidido a intervenir en su favor con los instrumentos de su política agraria (de precios, fiscales, de importación y exportación).

Después de las esperanzas frustradas con la Nova República, queda un largo camino por recorrer para que se reúnan de nuevo las condiciones para una reforma. Pero en este fin de siglo, los acontecimientos se suceden con rapidez y lo que ayer parecía imposible hoy se ha superado. Como no parece posible que se reúnan las condiciones de un vasto movimiento social en el campo, de momento es conveniente remitirse de nuevo a una lógica política. Las fuerzas aglutinadas en torno al PT y a la persona de Lula han estado a punto de ganar las elecciones presidenciales y de tener que enfrentarse a la puesta en práctica de su propio programa. En éste, se proponía una reforma agraria radical diferente a la que fracasó durante la fase de la transición democrática. Mañana, estas mismas fuerzas volverán a enfrentarse a retos nacionales y sería muy aventurado afirmar que Lula, Erundina o cualquier otro, no llegarán algún día a ser investidos con el cargo supremo. En un régimen presidencial a la brasileña, el poder del presidente es considerable. Esto es claro en el caso del actual presidente. Pero en la sociedad, el poder económico y político que ejerce la clase dominante no es menos considerable. Esta clase dominante no ha aceptado hasta ahora que se toquen sus intereses, incluso los menos legítimos. Es más probable que una gran parte de esta clase dominante se una en contra de un poder político que pretenda intervenir en la materia con más fuerza aún que en el momento de la transición. Entonces, el resultado de una confrontación de esta índole dependerá en gran medida de la capacidad que tenga el poder de convencer al país de la justicia de sus opciones.

Hemos querido expresar que la suerte de una reforma agraria se jugaba más en la ciudad que en el campo, y mantenemos esta idea. En la ciudad están las clases medias, las clases populares, y las clases dominantes compuestas por fracciones diversas, unas más modernas y favorables a las transformaciones de tipo democrático que otras. La reforma agraria se maneja en el plano nacional y así ha de ser

tratada. Hemos intentado demostrar cómo se podría articular a ésta con otros objetivos de desarrollo en los que pueden reconocerse amplias fracciones de la sociedad brasileña. Para un gobierno decidido a poner en práctica una reforma de la propiedad agraria, es decir, dispuesto a enfrentar las múltiples fuerzas que se opondrán a ella, el éxito dependerá tanto de la naturaleza exacta del proyecto y de su coherencia, como de la magnitud de su legitimidad en el país (sin que lo uno deje de tener relación con lo otro, por supuesto). Sin lo uno o sin lo otro, la historia podría repetirse hasta volverse una caricatura.

*Traducción de Isabel Vericat*