
José Graziano da Silva ()*

*Las organizaciones profesionales
en la moderna agricultura
brasileña (**)*

Este trabajo expone algunos elementos para comprender la disputa entre las distintas organizaciones profesionales agrarias por la hegemonía en el ámbito de la representación de intereses en Brasil. El interés para este número monográfico sobre transiciones políticas y grupos sociales puede radicar en el hecho de que el caso brasileño constituye un buen ejemplo para analizar la emergencia de nuevas formas de articulación de intereses en contextos en los que aún prevalecen las viejas formas de representación corporativa.

NUEVAS Y VIEJAS FORMAS DE ARTICULACION DE INTERESES

Al comenzar la transición democrática en 1985, la estructura reconocida oficialmente para la representación de los intereses agrarios en Brasil —encarnada en el organismo cor-

(*) Profesor Titular y coordinador del Núcleo de Economía Agrícola del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campinas, Brasil.

(**) Trabajo presentado al Seminario sobre «Políticas agrarias y grupos sociales en procesos de transición democrática (Latinoamérica, España y Portugal)», Córdoba, mayo de 1992. La versión definitiva fue entregada en marzo de 1993. La traducción del portugués ha sido realizada por E. Moyano.

porativo CNA (Confederação Nacional da Agricultura)— no reflejaba la diversidad asociativa existente (ver artículo de Osvaldo Hidalgo da Silva y Eduardo Moyano en este mismo número), siendo un simple ámbito de representación *formal*. Paralelamente, la representación *real* de los estratos más modernizados de la agricultura brasileña se venía realizando a través de las federaciones de cooperativas y de las asociaciones especializadas por productos, que, desde mediados de los años 50, habían sido favorecidas y potenciadas por las políticas de modernización, especialmente las de créditos bonificados.

Esa disociación entre la representación *legal-formal* y la representación *real* puede explicarse, entre otras cosas, por el hecho de que la política agraria brasileña siempre fue una política de carácter sectorial dirigida al producto y no al conjunto de la agricultura como un todo. De esa manera, las demandas políticas y las reivindicaciones de los grupos de interés más modernizados siempre se hicieron también por productos, no identificándose con la representación formal encarnada por la citada CNA como organización corporativa de carácter general.

Ya incluso antes de la crisis del 29, la política agraria brasileña se reducía, en realidad, a la política del café. A partir de ahí, con la desagregación del «complejo cafetalero» y, sobre todo, a raíz de la estructuración de nuevos *complejos agroindustriales* (CAIs) en los años 70, los agricultores y sus organizaciones experimentaron importantes transformaciones. La principal de ellas, desde el punto de vista de la representación de intereses, estuvo vinculada a la creciente especialización que sufría la producción agraria brasileña, que hizo que tanto el tradicional agricultor polivalente, como el que combinaba las actividades agrícola y ganadera en su explotación, dejaran de ser los grupos predominantes en el sector agrario brasileño. Aunque el gran empresario agrícola moderno aún conservaba un cierto grado de diversificación dentro de su explotación, éste se limitaba al desarrollo de una o dos actividades principales, que eran ya sus más importantes fuentes de ingresos. El desarrollo del sistema agroalimentario y la constitución de CAIs en algunos de sus

más importantes sectores productivos a partir de los años 70, vinieron a profundizar aún más la tendencia anterior, abriendo paso *de facto* a un sistema de representación sectorial en la agricultura brasileña.

Sin embargo, con la apertura del proceso de transición democrática, principalmente después de la gran movilización popular por las elecciones directas para presidente de la República en 1984, se crearía un nuevo contexto de relaciones sociales en el campo brasileño al intensificarse la lucha de los trabajadores rurales en pos de la reforma agraria. Tales movilizaciones tuvieron como réplica que los propietarios agrícolas optaran por organizarse en una estructura de representación política e ideológica más amplia que la de las asociaciones especializadas por productos.

No obstante, los intereses de la patronal agraria no se articularon de forma unitaria, sino que optaron por diversas alternativas, dada la diversidad económica e ideológica existente en su seno. Por un lado, el sector más tradicional de los propietarios terratenientes, al que se unió el de aquellos grupos de agricultores que habían sido —o estaban siendo— marginados de las transformaciones impuestas por la modernización acelerada de la agricultura, superponía la «defensa de la propiedad y de la libre iniciativa» a las reivindicaciones estrictamente profesionales, articulándose en torno a la UDR (Unión Democrática Ruralista). Por otro lado, los grupos más modernizados optaron por articular sus intereses generales a través del llamado Frente Amplio Agropecuario (FAA), plataforma que englobaba, y continúa englobando, a diversas organizaciones de tipo profesional, algunas de ellas, no obstante, de antigua raigambre en la agricultura brasileña.

La división de los intereses agrarios no es nueva en Brasil. Desde la Constitución de 1946, la representación oficial de los intereses patronales se había venido realizando, tal como se ha señalado, a través de la organización corporativa CNA, a nivel nacional, y de sus federaciones estaduais, al nivel de los distintos Estados que componen la república brasileña. Sin

embargo, por detrás de esa estructura formal y coexistiendo con ella, existía todo un entramado asociativo que iba desde organizaciones profesionales de carácter general —como la SNA (Sociedad Nacional de la Agricultura) o la SRB (Sociedad Rural Brasileña), creadas en los años 20 y 30, respectivamente— o regionales —como la AEA (Asociación de los Empresarios de la Amazonia), creada en 1970—, hasta numerosas asociaciones por producto —como la de los productores de caña, los citricultores o los criadores de ganado para carne o de caballos—.

En síntesis, la propia modernización de la agricultura había profundizado la brecha entre la representación *oficial* y la *real* de los intereses agrarios brasileños. Las organizaciones especializadas por producto y las cooperativas habían sido, incluso, reconocidas como interlocutores *de facto* por los gobiernos de la Dictadura militar (1965-1984), asumiendo la representación de los agricultores al margen de la propia estructura oficial de representación encarnada por la CNA.

En el momento de su constitución (mayo de 1985), la UDR era sólo un reducido grupo de grandes ganaderos extensivos de la región centro-oeste, que utilizaba un discurso radical en defensa de la propiedad privada de la tierra. La necesidad de ganar mayor representatividad y extender su base potencial a todos los agricultores —y no limitarse a los grandes— llevó a la UDR a competir con las organizaciones profesionales agrarias ya existentes, especialmente con las que ejercían la representación real de la agricultura brasileña (SRB, sobre todo), acusándolas de relegar a un segundo plano el tema de la defensa de la propiedad.

La respuesta por parte de las demás organizaciones a ese intento de la UDR de monopolizar la bandera reivindicativa de los propietarios terratenientes fue, como se ha indicado anteriormente, la constitución del FAA, plataforma liderada por los sectores más modernizados de la agricultura brasileña, concretamente por los articulados en torno a la OCB (Organización de las Cooperativas Brasileñas) y a la citada SRB. Ya desde el inicio del debate sobre la Propuesta del Pri-

mer Plan Nacional de Reforma Agraria en mayo de 1985, estas dos organizaciones demandaban «una política agrícola amplia que incorporase la política agraria», es decir, que integrase medidas de reforma de estructuras (1).

Cabe recordar que, en esos momentos, el gobierno que lideraba la transición —el presidido por Sarney— estaba en el auge de su popularidad con los resultados del Plan Cruzado (2), por lo que al no estar interesado en que surgiera una confrontación ideológica en torno al Plan de Reforma Agraria sentía el desarrollo de la UDR —principal fuerza responsable de la radicalización de los conflictos en torno a la cuestión agraria— como si tuviera una «piedra en el zapato», por utilizar palabras del lenguaje popular brasileño. Por ello, planteó una ofensiva contra la UDR, que implicaba buscar en el sector agrario nuevos interlocutores para la elaboración de un proyecto de Reforma Agraria que fuera políticamente «aceptable».

En el apartado primero de este artículo, se analizará el proceso de constitución de ese nuevo interlocutor, el Frente Amplio Agropecuario. En el segundo, se destacarán los puntos principales que dieron origen a la confrontación entre la UDR y dicho Frente Amplio. En el tercero, veremos cómo se produjo la reestructuración de la CNA, representante oficial de los agricultores. Finalmente, haremos algunas reflexiones sobre el futuro que se vislumbra tanto para la UDR, como para el Frente Amplio.

CREACION DEL FRENTE AMPLIO DE LA AGRICULTURA (FAA)

La formación de un Frente Amplio de la Agricultura fue

(1) J. Graziano da Silva (1985): *Para entender o Plano Nacional de Reforma Agraria*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 2ª ed.

Nota del traductor: En Brasil suele distinguirse entre los términos «política agrícola» —más referida a la intervención estatal en las áreas de la producción y los mercados— y «política agraria» —que hace alusión a los aspectos relacionados con las estructuras—.

(2) El Plan Cruzado era un plan de política monetaria que cambió la moneda oficial brasileña —el *crucero*— por otra nueva basada en el *cruzado*, modificando el tipo de cambio respecto del dólar.

propuesto, a comienzos de junio de 1986, por el presidente de la OCB, Roberto Rodrigues, respondiendo a la preocupación existente por la falta de un plan para la cosecha 1986/87, cuyo inicio se esperaba con gran euforia entre los agricultores y las cooperativas.

No eran pocas las razones para esa euforia. El ya citado Plan Cruzado, que había impuesto una congelación general de precios hasta febrero de 1987, parecía caminar con éxito, al menos desde el punto de vista del índice de popularidad que obtenía el gobierno en las encuestas y de las reducidas tasas de inflación alcanzadas. Entusiasmado con los éxitos logrados en sus proyectos de corto plazo, el gobierno comenzó a trabajar en unos planteamientos de más larga perspectiva, concretamente en la elaboración de un «Plan de Metas», cuyo objetivo principal era fijar prioridades para los próximos 5 años en distintos sectores de la economía. En el caso específico de la agricultura, dicho Plan de Metas especificaba un conjunto de medidas de política agraria (precios mínimos, disponibilidad de créditos, etc.) compatibles con la estabilidad monetaria anunciada por el Plan Cruzado (3). La Reforma Agraria sólo aparecía en ese Plan como uno más de los numerosos instrumentos destinados a promover el desarrollo rural (4).

(3) Se esperaban, por ejemplo, cambios profundos en las normas de crédito rural, especialmente de coste, ya que, debido a la corrección monetaria, las tasas de interés nominales podrían ser nuevamente prefijadas. Esa era una de las principales preocupaciones de los agricultores, que alegaban no saber cuanto irían a pagar por los préstamos con la aplicación, *a posteriori*, de la corrección monetaria. No obstante, existía una gran polémica en torno a los valores de los precios mínimos que regirían hasta después de la congelación, dado que la cosecha sería recolectada en su mayor parte después de febrero del año siguiente, cuando los precios ya estarían nuevamente liberados.

(4) En realidad, el Plan de Metas casi no habla de reforma agraria. Se menciona sólo en un «apéndice», en el capítulo referente a las «Prioridades Sociales y Combate a la Pobreza: Principales Objetivos y Metas». Allí se limitaba a reafirmar las líneas de acceso a la tierra para 1,4 millones de familias del Plan Nacional de Reforma Agraria, previendo que 630 serían del nordeste del País. El capítulo referente a la política agraria (uno de los más detallados del Plan de Metas) ni siquiera menciona la reforma agraria. Habla de casi todo: productos, créditos, comercialización, transporte, almacenamiento, irrigación, extensión rural, investigación agropecuaria y hasta de un programa de desarrollo integrado de micro-cuencas hidrográficas. Los interesados en un análisis de las relaciones entre la propuesta de reforma agraria y los proyectos de irrigación del nordeste pueden consultar J. Graziano da Silva (coord.) (1989): *A Irrigação e a Problemática Fundiária do Nordeste*, Brasília, CODEVASF.

Una razón adicional para la euforia de los propietarios agrícolas era la dimisión, en mayo de 1986, del ministro de la Reforma y Desarrollo Agrario, Nelson Ribeiro, que llegaba así al final de una ardua lucha en torno al Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), iniciada el año anterior con la divulgación de su «Propuesta del Primer PNRA». Por un lado, en el IV Congreso Nacional de los Trabajadores Rurales, en mayo de 1985, Nelson Ribeiro ya había sufrido una seria derrota al no poder evitar que en dicho congreso se aprobara una versión del Plan que no se ajustaba a las características incluidas en su primera propuesta. Por otro lado, los sectores conservadores habían obtenido una importante victoria contra el proyecto de reforma agraria al conseguir unificar las posiciones de las principales entidades representativas de la patronal brasileña (5).

Sin embargo, la propuesta de creación del Frente Amplio no tenía, a diferencia del proyecto de la UDR, sólo un objetivo de corto plazo, dirigido a impedir la aprobación de una ley de reforma agraria. Sus objetivos eran también los de convertirse en un *forum* que permitiera discutir y favorecer la elaboración de un anteproyecto de Ley Agraria para su posterior aprobación parlamentaria en el Congreso Nacional; además, el Frente Amplio tenía intención de actuar como instrumento de consulta permanente para todas las decisiones referidas a la agricultura (6).

(5) Me refiero al «Congreso Brasileño sobre Reforma Agraria» celebrado en Brasilia los días 27 y 28 de junio de 1985 bajo el patrocinio de las organizaciones CNA, SRB y OCB. Los interesados en una cronología exhaustiva de ese período pueden consultar J. Gomes da Silva (1987), *Caindo por Terra: Crises na Reforma Agraria na Nova Republica*, São Paulo, Ed. Busca Vida.

(6) Según el presidente de la OCB, Roberto Rodrigues, promotor del Frente Amplio, su propuesta se refería a que las «entidades representativas ligadas a la agricultura» elaborasen un documento básico para ser discutido y aprobado en un macro congreso agrícola al que asistiesen productores rurales de todo el país. (En realidad una gran manifestación con el objetivo de presionar al gobierno para que atendiera sus reivindicaciones). «Pienso que es el momento de revertir esa situación y actuar en conjunto, formulando propuestas que reflejen los anhelos más generales del sector. El país tiene un perfil democrático claramente delineado, y las decisiones relacionadas con la agricultura no pueden ser tomadas sólo a nivel del Poder Ejecutivo. Según mi opinión, más que nunca es importante que el sector ocupe los espacios que existen, especialmente el del Congreso Nacional. Cabe al Congreso, como representante de toda la sociedad, tomar la iniciativa en la elaboración de una política agrícola» (*O Indicador Rural*, Brasilia, 1^a quincena de junio de 1986).

Es interesante presentar el diagnóstico y la claridad de la estrategia planteada por los promotores del Frente Amplio. En primer lugar, en ese diagnóstico «la culpa» de los males de la agricultura no era imputada sólo al gobierno (y a sus técnicos), sino también y de un modo particular a la «falta de unión del sector» (léase falta de un *lobby* articulado) para ejercer presión ante los poderes públicos. En segundo lugar, se reconocía que en una democracia no es suficiente con tener acceso a los gabinetes técnicos de la administración, sino que era necesario ocupar otros espacios, el principal de ellos el Congreso, y prestar atención a las elecciones legislativas que serían realizadas a fines de ese año de 1985.

La estrategia organizativa propuesta por el Frente Amplio se basaba, sin embargo, en el mismo principio propuesto por la UDR, es decir, el de autorizar a los agricultores la *afiliación múltiple* a diversas organizaciones, estableciendo, además, relaciones formales con la estructura sindical vigente y con las asociaciones especializadas por productos y las cooperativas.

La creación del Frente Amplio se concretó el 17 de junio de 1986 en Brasilia por 48 entidades, con el objetivo de unificar el proceso de reivindicaciones de los agricultores y actuar como interlocutor ante el Gobierno y el Congreso Nacional. Formalizada la constitución del Frente Amplio, sus dirigentes fueron recibidos al día siguiente por el presidente de la República, el cual recomendó categóricamente a los ministros de Agricultura, de Planificación, de Hacienda, de la Casa Militar, y hasta al ministro del Servicio Nacional de Informaciones, lo siguiente: «prestar toda la colaboración necesaria al Frente en la formulación de un Plan Agrícola Nacional (7).

El apoyo explícito del gobierno a la constitución del Frente Amplio —no olvidemos que ese era uno de los momentos de euforia del Plan Cruzado y de mayor popularidad

(7) Según informa *O Indicador Rural* (periódico especializado ligado a las entidades del sector agrario) en la edición relativa a la segunda quincena de junio de 1986, «los ministros citados ya tuvieron una reunión previa para definir como van a colaborar con los productores rurales en su trabajo».

alcanzada por un presidente de la República en Brasil— y la marcada presencia en el mismo de entidades de la importancia de la SRB y la SNA, al lado de las grandes cooperativas del centro-sur del país y de las principales asociaciones especializadas por productos (como, por ejemplo, la Asociación Brasileña de Criadores de Cebo, de los Plantadores de Caña de Sao Paulo, etc.), así como de asociaciones empresariales (como la Asociación de Empresarios de la Amazonia), no lograron, sin embargo, ocultar al gran ausente, la UDR. Bien es cierto que la CONTAG (Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura) (8) tampoco se había adherido al Frente Amplio, pero había sido una opción voluntaria al haber sido invitada a formar parte del mismo (9) y no aceptar la invitación, operación que algunos interpretan como una estrategia para aislar a la UDR (10).

Una larga entrevista en el *Correio Brasiliense*, del 29 de junio de 1989, periódico conocido como «portavoz informal» del gobierno Sarney, dejaba claras las razones de la creación

(8) La CONTAG era, y sigue siendo, una confederación de organizaciones campesinas reconocida legalmente y que afiliaba tanto a los asalariados agrícolas, como a los pequeños agricultores familiares. A pesar de las dificultades impuestas durante los gobiernos militares, la CONTAG logró mantener su legitimidad frente a sus bases sociales, a diferencia de la CNA, su contraparte por el lado de la patronal agraria, que perdió legitimidad por su actitud colaboracionista con la dictadura (ver artículo de Osvaldo Hidalgo da Silva, en este mismo número).

(9) Según el *O Indicador Rural* (segunda quincena de 1986), el presidente de la OCB admitió, en la reunión que formalizó la creación del FAA, que el momento era adecuado para lanzar la propuesta de invitar a la CONTAG y de incluir la Reforma Agraria como uno de sus temas importantes. La propuesta (que se esperaba polémica) fue aprobada por unanimidad.

(10) A pesar de que ese objetivo no fuera planteado explícitamente, el propio presidente de la OCB, nombrado secretario general del nuevo Frente Amplio, admitió que la oferta a la CONTAG acabaría por neutralizar, por lo menos en parte, la acción de la UDR. Otros participantes reconocieron, sin embargo, que el Frente «acabará» por aislar a los «radicales» (ídem, op. cit., p. 7). En una conferencia reciente (julio/91) celebrada en el IE/Unicamp, Roberto Rodrigues dijo que la CONTAG fue la única organización a la que él personalmente invitó, dada la importancia que le atribuía en su estrategia para aislar a la UDR. La exclusión de la UDR fue tal vez el único tema polémico de la asamblea de fundación del Frente Amplio. Algunos participantes reivindicaban igualdad en el tratamiento, «una vez que la invitación sería hecha también a la CONTAG, y el presidente de la SNA dijo, para que todos oyeran, que «si fuera invitada, la UDR aceptaría». Prevalció la posición de que la UDR era solamente una organización de *lobby* anti-reforma agraria, mientras que el Frente había sido creado como un mecanismo de presión, pero también como una entidad cuyo objetivo principal era asesorar al gobierno en la elaboración de la política rural del país» (*O Indicador Rural*, 2ª quincena de junio).

del Frente Amplio y sus divergencias con la UDR. Bajo el título «La Constituyente moviliza a los propietarios rurales: UDR y Frente Amplio contabilizan votos y garantizan elección de una gran bancada en noviembre», se presentaba el siguiente texto:

«El Frente Amplio de Rodrigues surgió por inspiración del presidente Sarney, como un recurso político para vaciar el radicalismo que la UDR implantó respecto a la Reforma Agraria. Por eso, el Frente espera atraer a la CONTAG para un entendimiento en torno a la Reforma Agraria, pero no piensa invitar a la UDR para unirse a su proyecto.»

No obstante, en una declaración al *Correio Brasiliense*, Caiado, presidente de la UDR, anunciaba un cambio de estrategia al proponer un entendimiento entre las dos entidades y admitir negociaciones con la CONTAG, «siempre que el gobierno sea el que convoque y realice la tarea de intermediación». Los dos líderes, Caiado, de la UDR, y Rodrigues, del Frente Amplio, coincidían también en un punto fundamental: alejar de la cuestión agraria a los «órganos extraños que nada tienen que ver con el asunto». Son citados nominalmente la Iglesia, la Asociación Brasileña de Reforma Agraria (ABRA, una ONG de asesoría a los movimientos de lucha por la tierra), y los partidos políticos. De ahí el discurso de ambos líderes sobre la necesidad de unión de todos los «productores rurales». Es importante señalar que ya en ese momento la UDR no hablaba más del *propietario rural*, sino de un término más amplio y políticamente más aceptable, el «productor rural».

No obstante, el interés del gobierno brasileño en la creación del Frente Amplio siempre fue claro. De acuerdo con lo que publicó *La Folha de São Paulo* (3-7-1986, pág. 29), el presidente José Sarney vio la propuesta de creación del Frente como una fórmula para neutralizar los radicalismos que entonces amenazaban con transformar el medio rural en una «plaza de guerra», debido a la actuación de la UDR y de los ocupantes de tierras animados por el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin tierra (MST), con apoyo de la Pas-

toral de la Tierra (CPT), vinculada a la Confederación Nacional de los Obispos del Brasil (CNBB).

Como «contrapartida», el gobierno Sarney, decidido a tomar la ofensiva también en el campo de la política agraria, anunció un «paquete agrícola» destinado a facilitar la modernización de la producción agraria, anuncio relanzado en agosto de 1986, durante la realización del Encuentro Nacional Agropecuario, donde el Frente Amplio pretendía reunir, en Brasilia, miles de agricultores y trabajadores rurales.

Rápidamente, a fines del mes de julio, el Frente Amplio elaboró y entregó un documento a los ministros de Agricultura y Hacienda. Según *La Folha de São Paulo* (21-7-1986, p. 10), en el documento, de 21 páginas, los productores destacaban cuatro instrumentos de política agraria a ser considerados en el futuro plan: crédito, precios de garantía, stocks reguladores, fijación de precios de los *inputs*.

El día 14 de agosto de 1986, el gobierno Sarney anunció pomposamente por radio y televisión el «Paquete Verde», un conjunto de «nuevas medidas de política agrícola» que anunciaban dar prioridad a la producción de alimentos y al pequeño productor. Pero quien leyó con atención los periódicos del día siguiente quedó sorprendido: el Paquete Verde anunciado con tanto alarde por el presidente de la República no era ni más ni menos que el capítulo de Política Agrícola del citado Plan de Metas, o sea el mismo texto (con pequeñas correcciones de forma) que había sido ampliamente divulgado por la prensa casi un mes antes (11). Según aclaración de *La Folha de São Paulo*, del 15-8-1986, a la ceremonia de lanzamiento asistieron cerca de 500 dirigentes invitados al Palacio de Planalto, que se encontraban en Brasilia, para un Encuen-

(11) En rigor, el Paquete Verde, más allá del documento de política agrícola del Plan de Metas, anunció los nuevos precios mínimos y los valores básicos de costo (VBCs) para la cosecha 1986/87, y la creación de tres comisiones para realizar estudios de propuestas sobre temas no contemplados en el Plan de Metas: una para el seguro agrícola, otra para la ganadería, y otra para la «Caderneta Verde», un nuevo mecanismo reivindicado hacía mucho tiempo por los productores, con el objetivo de proveer los financiamientos de las inversiones a largo plazo para el sector agropecuario. En resumen, nada concreto.

tro Nacional del Frente Amplio. Ese era el objetivo real del gobierno. Y la decepción con el Paquete Verde quedaba aún enmascarada por el éxito del Plan Cruzado.

LA POLARIZACION UDR vs. FRENTE AMPLIO

Con miras a las elecciones para el Congreso Constituyente a finales de 1986, el gobierno Sarney mantuvo formalmente la congelación de los precios hasta el final de noviembre, «empujando al Plan Cruzado más allá de sus límites» (12). Cuando los votos aún estaban siendo contabilizados, el gobierno anunció un programa de ajuste con medidas que en la práctica sancionaban la especulación practicada en el mercado negro. La salida de la congelación fue desastrosa dado que cada grupo social intentaba, aumentando los precios de sus bienes y servicios, defenderse de las subidas de precios esperadas, así como para hacer frente a las expectativas creadas por una posible congelación futura.

Es en ese cuadro de gran agitación social que resurgiría la UDR, tras un período de letargo. Marginada hasta entonces por el gobierno, que no la reconocía como interlocutora de la «sufrida clase rural», papel monopolizado por el Frente Amplio, la UDR concentró su atención en la campaña para las elecciones al Congreso Nacional Constituyente, a celebrar en el segundo semestre de 1986.

En este sentido, algunos autores ven en este cambio de estrategia el comienzo de una segunda fase en el desarrollo de la UDR. Así, Regina Bruno afirma que, con la seguridad de que la reforma agraria ya no sería realizada y aceptando como un hecho consumado que la sociedad brasileña no apoyaría un proceso involutivo contra la nueva República, la UDR inicia una segunda fase, menos agresiva que la anterior, en la que se plantearía como objetivos principales la expansión y consoli-

(12) La expresión es de la profesora María de Conceição Tavares en la *Gazeta Mercantil* del 10-8-1989, p. 5.

dación de sus estructuras organizativas. Esta segunda fase, señala la autora, se caracteriza prioritariamente por la actuación de la UDR en el campo jurídico, consistiendo sus principales líneas de actuación en la preparación de un bloque jurídico de apoyo a los propietarios de tierras y en lograr influir a través de diputados afines sobre el Congreso Nacional Constituyente; asimismo, intentará asegurarse también una mayor participación y control en las comisiones agrarias de las asambleas parlamentarias estaduais (13)

Una valoración de los resultados electorales de los candidatos apoyados por la UDR en las elecciones parlamentarias de noviembre de 1986, indican, sin duda alguna, una fuerte representación en el Congreso Constituyente (*Gazeta Mercantil*, 15-11-1986). El apoyo se extendía a candidatos incluidos en las listas de distintos partidos políticos, consiguiendo que salieran elegidos más de 60 diputados afines, todos ellos en las listas de los principales partidos —excepto, obviamente, en el PT (Partido de los Trabajadores) y en los dos partidos comunistas—, y distribuidos ampliamente por todo el territorio brasileño, concretamente en los estados de Goiás, São Paulo, Minas Gerais, Maranhao, Mato Grosso do Sul, Bahía, Paraná, Río Grande do Sul, Alagoas, Espírito Santo, Pernambuco, Paraíba, Mato Grosso, Rondonia e, incluso, del territorio de Roraima. Es probable que la lista fuese mayor (cerca de 90 diputados), ya que muchos de ellos, para evitar complicaciones con el electorado, llegaron a rechazar públicamente cualquier ayuda de la UDR, cuya imagen estaba ya marcada por el estigma de la violencia debido a los métodos utilizados en la fase inicial de implantación. No obstante, el bloque parlamentario apoyado por la UDR estaba lejos de ser un bloque homogéneo y fiel a las directrices de esta organización ruralista, como se pondría de manifiesto al iniciarse las actividades en el Congreso constituyente y comenzar los debates sobre temas relacionados con la agricultura y la reforma agraria.

(13) R. Bruno (1987), «UDR: Para além de la Violencia», *Tempo e Presença*, CEDI, São Paulo, nº 221: 14-16, julio.

En efecto, tal como informó *O Indicador Rural* (febrero, 1987), un grupo de 45 diputados de tendencia conservadora, representando a seis partidos políticos (PMDB, PFL, PL, PTB, PDC y PDS), crearon, justo después de la sesión inaugural, el Frente Parlamentario de la Agricultura, siendo su principal promotor Alysson Paulinelli, diputado elegido por el PFL de Minas Gerais y exministro de Agricultura de uno de los gobiernos militares, el presidido por Geisal (1974/78). Es importante destacar cómo entre sus principales objetivos estaba el «apoyar las reivindicaciones del Frente Amplio Agropecuario Brasileño» (*O Indicador Rural*, 2ª quincena de enero de 1987), no haciendo mención alguna a la UDR, a pesar de que muchos de los diputados incorporados a ese bloque parlamentario habían sido elegidos gracias al apoyo recibido de esta última organización durante la campaña electoral.

Hipotecados o no por su vinculación a la UDR, lo cierto es que la mayoría de los «parlamentarios del campo» (tal como se autodenominaban) apoyaron, de hecho, al Frente Amplio. Es importante señalar que, a inicios de 1987, la principal preocupación del Frente Amplio ya no era la reforma agraria, sino los problemas relacionados con el pago de los créditos contraídos por los agricultores durante la vigencia del Plan Cruzado. Hay que recordar que los precios estaban «teóricamente» congelados hasta febrero y la corrección monetaria de los préstamos se debía realizar *a posteriori*, por el índice oficial de inflación en el período comprendido entre marzo de 1986 y febrero de 1987. El Plan Cruzado estaba ya fracasado: la inflación crecía de forma galopante, sobrepasando los 10% mensuales en diciembre de 1986.

El Frente Amplio preparaba una manifestación en Brasilia y otras capitales estaduais, para reivindicar la no corrección de los préstamos contraídos. El movimiento denominado «Alerta del Campo a la Nación» intentaba repetir una manifestación semejante a la ocurrida durante el período de movilización por las elecciones directas en 1984. En aquella oportunidad, millares de agricultores, reunidos en un estadio de fútbol en Porto Alegre (Río Grande do Sul) y convocados

por sus cooperativas y organizaciones clasistas (entre las que se incluía la CONTAG) entregaron al candidato a presidente de la República, Tancredo Neves, sus propuestas de política agraria para la cosecha siguiente.

Debido a que los ánimos estaban muy exaltados, se creó un clima muy favorable para la utilización de los métodos habituales de la UDR, es decir, la confrontación directa y la protesta permanente. El resultado fue que, a pesar de que no estuviese entre los organizadores de la convocatoria, R. Caiado, presidente de la UDR, acabó convirtiéndose en el gran líder de la manifestación del 12 de febrero de 1987, que reunió a más de 30.000 agricultores en Brasilia, proponiendo que los representantes de los agricultores se retiraran de las mesas negociadoras abiertas por el Frente Amplio con el Ministerio de Agricultura e imponiendo nuevas formas de protesta, tales como manifestaciones, bloqueo de carreteras y ocupaciones de entidades bancarias. Unos métodos que estaban muy distantes de los que habitualmente utilizaba el Frente Amplio, y que terminaban casi siempre en un documento entregado por los líderes a la correspondiente autoridad gubernamental.

Aprovechando el éxito de la manifestación de Brasilia y la legitimidad obtenida por sus dirigentes, principalmente entre los pequeños y medianos agricultores de la región centro-sur del país, que se sentían traicionados por las expectativas optimistas del gobierno ante la cosecha 86/87, la UDR desencadenó una ofensiva destinada a romper el monopolio que el gobierno había otorgado al Frente Amplio en materia de representación e interlocución. Como resultado de ello, la UDR fue recibida por el ministro de Agricultura, Iris Rezende, en julio del mismo año (*Gazeta Mercantil*, 24-7-1987, p. 5) y nombrada para integrar, junto con la CONTAG y el Frente Amplio, una comisión especial para asesorar al gobierno en la definición de la política agraria (*ibídem*, 31-7-1987, p. 12).

Acababa así el aislamiento que el gobierno y varias entidades representativas de los estratos más modernos de la agricultura brasileña habían impuesto a la UDR con la crea-

ción del Frente Amplio el año anterior. La UDR alcanzaba de ese modo el momento álgido en su desarrollo como organización agraria, dejando de ser sólo la representante de los sectores menos avanzados y menos organizados de los agricultores (14), es decir, la de los «sin tierra de los patrones» y los ganaderos extensivos del centro-oeste, para ampliar su base social al resto de los agricultores y frenar el liderazgo de las organizaciones empresariales en la agricultura brasileña.

LA REESTRUCTURACION DE LA C.N.A.

Como ya se dijo anteriormente, la UDR nació y creció en el vacío creado por el desfase existente entre la representación real y la legal-formal de la patronal agraria brasileña al comienzo de la discusión del «Plan de Reforma Agraria» en mayo de 1985.

Como afirma Moraes, la UDR actuó a través de una doble estrategia. A corto plazo, atacando el citado Plan de Reforma Agraria, y a medio y largo plazo, desarrollando una intensa actividad de propaganda, de crítica al Gobierno federal y a los sectores progresistas, y de apoyo al trabajo de los diputados elegidos para el Congreso constituyente y comprometidos con sus principios de defensa de la propiedad de la tierra. Si se compara con las otras organizaciones agrarias, la UDR presenta un balance realmente expresivo. Así, por ejemplo, mientras que la SRB había conseguido afiliarse sólo a 10.000 asociados en sus casi 70 años de existencia, número bastante próximo también al de la SNA, la otra organización tradicional, vemos que la UDR pasó de junio a septiembre de 1986 de 5.000 a 20.000 afiliados, distribuidos por trece estados, siendo su meta para 1987 alcanzar la cifra de los 60.000, que equivalía a la mitad de los propietarios con más de 500 hectáreas. Se-

(14) «La UDR se aprovechaba de la fragilidad del movimiento social en la constitución de un proyecto que incorporase al pequeño productor, *fruto y víctima de la modernización, aislado en los bolsos de modernidad y también excluido de un debate político más amplio*» (Bruno, 1987: 16).

gún noticias del *O Estado de São Paulo*, de fecha 29-5-1987, la UDR estaba ya por esa fecha organizada en 16 estados, y de los 4 millones de agricultores brasileños estimados, 100.000 ya estaban afiliados a dicha organización (15).

Respecto a las organizaciones que componían el Frente Amplio —la OCB, la SRB y la SNA, principalmente—, algunas de ellas consolidaron en ese mismo período su posición en el panorama asociativo brasileño, como ocurrió con las dos primeras. En efecto, la OCB, con la reelección de su presidente R. Rodrigues, amplió sus servicios técnicos a través de la creación de «comisiones técnicas por productos» y consiguió un destacado papel como interlocutor ante los órganos gubernamentales y un relevante protagonismo en los medios de comunicación.

Lo mismo puede decirse con respecto a la SRB, que consolidaba su estructura organizativa bajo el liderazgo de Flavio Telles de Menezes. No obstante, el hecho de que éste mantuviera un discurso doctrinario de cuño liberal, apoyando la reducción del papel del Estado en la economía, en particular en el sector agropecuario, y defendiendo la extinción de los subsidios y la liberalización total de los precios y los mercados agrícolas (*DCI*, 4-01-1988, p. 12), alejó a la SRB de los pequeños y medianos productores, y también, incluso, de los grandes agricultores de las regiones periféricas (norte y nordeste).

Respecto a la tercera organización del Frente Amplio, la SNA, puede decirse que, después de una breve incursión por el tema de la Reforma Agraria, defendiendo una política descentralizada y la extinción del MIRAD (Ministerio/Instituto de Colonización y Reforma Agraria) (*Gazeta Mercantil*, de fecha 5-6-1987, p. 18), volvió a su antiguo discurso cultural y academicista (16).

(15) Moraes, Plinio (1987), «Algunas Observações para o Estado das Clases Dominantes na Agropecuária Brasileira», *Reforma Agraria*, Campinas, 17 (2): 17-33 (agosto/noviembre).

(16) Por ejemplo, al asumir por tercer período consecutivo la presidencia de la SNA, Otavio Alvarenga anunció la creación de un nuevo proyecto cultural a desarrollar en la escuela experimental, mantenida por la entidad en el interior del Estado de Río de Janeiro (*Gazeta Mercantil*, 10-9-1987, p. 16).

Los grandes cambios estaban reservados, evidentemente, a la CNA, que, como se ha señalado, había ostentado hasta entonces la representación formal-legal de la patronal agraria y que ya al comienzo de la transición democrática carecía de representatividad real entre los sectores más modernos de la agricultura brasileña, al estar la imagen de sus dirigentes muy desgastada por el compromiso que habían tenido con el antiguo régimen militar. Por ejemplo, la reelección en 1985 de su presidente Flavio Brito —un exsenador por Amazonas que sólo se había destacado por su participación en las representaciones oficiales y actos sociales de los gobiernos militares— fue contestada por la base social de la CNA, hecho que no había ocurrido desde que fuera por primera vez elegido en 1964. La oposición, que, según Moraes, era un grupo que se consideraba como más moderno que el oficial (¡por lo menos era más joven!) y estaba liderado por Pedro Burnier, Paulo Carneiro Ribeiro y por el ex ministro y entonces diputado constituyente Alysson Paulinelli, perdió por sólo un voto de diferencia frente a la lista liderada por el citado exsenador Flavio Brito.

Sin embargo, en octubre de 1987, el Tribunal Federal de Recursos consideró que la elección que había dado la victoria a Flavio Britto había terminado en empate, determinando la realización de nuevas elecciones (17). El exministro de Agricultura, Alysson Paulinelli, que se presentó a la nueva elección en una lista única, fue elegido presidente de la CNA en diciembre, con 20 votos a su favor, de los 23 votos válidos, votando en blanco una federación y no participando las otras dos (*Gazeta Mercantil*, 11-12-1987, p. 17).

«Tengo dos problemas inmediatos para tratar: la recuperación financiera y la recuperación de la imagen de la CNA», dijo en el momento de su elección. «La (CNA) necesita recuperar su propia respetabilidad», enfatizó Paulinelli. «La CNA necesita reasumir su papel de representación de la

(17) La victoria de Flavio Brito había sido conseguida gracias a la impugnación del voto de Pedro Burnier, de la Federación de Agricultura de Espírito Santo, alegando que el voto había sido exhibido públicamente (*Gazeta Mercantil*, 2-10-1987, p. 25).

clase patronal». Para llegar a este objetivo, Paulinelli intentará desarrollar un trabajo coordinado con los demás líderes del sector agrario, siguiendo el ejemplo que venía siendo realizado por el Frente Amplio Agropecuario. Uno de los aspectos considerados como cruciales por el nuevo presidente de la CNA era «la descapitalización de la agricultura brasileña (considerando que la) agricultura (había estado) paralizada en los últimos años en su relación de cambio con los demás sectores de la economía (y que) la retirada de los incentivos y la aplicación de impuestos cada vez más elevados (habían empobrecido) a los agricultores». Paulinelli intentará mantener la relación de la CNA con el resto de los sectores de la agricultura brasileña incluyendo a la CONTAG. Afirmaba entonces, en este sentido de apertura hacia la CONTAG, que «hay entre nosotros una comunión de intereses cuando hablamos de los pequeños productores rurales (y que) los puntos divergentes entre nosotros serán igualmente analizados».

Terminaba así lo que el propio Paulinelli llamó período de «vacío de dirección», un período que, en su opinión, había permitido el crecimiento de la UDR y favorecido el surgimiento del Frente Amplio Agropecuario. A partir de ese momento, la CNA intentará imponer su presencia como representante oficial de los agricultores, posición que se recogería, incluso, en la nueva Constitución brasileña (18). En diciembre de 1990, Paulinelli dejó la presidencia a su discípulo A. E. de Salvo, en una concurrida ceremonia que contó con la participación del propio presidente de la República, Collor de Melo. La tónica de los discursos de relevo fue que los problemas de la agricultura no eran más importantes que otros que deberían tener prioridad dada su importancia para el desarrollo del país, y que el gobierno y los propietarios rurales estaban nuevamente preparados para hablar de las políticas agrarias y de su aplicación.

(18) El artículo 12 sobre las disposiciones transitorias mantiene el antiguo sistema de cobro de las contribuciones obligatorias destinadas tanto a la CONTAG, como a la CNA, que son las estructuras sindicales vigentes «hasta ulterior disposición legal».

LIMITES A LA EXPANSION DE LAS ORGANIZACIONES PATRONALES

La UDR, con Caiado en su dirección, protestó fuertemente la posición conciliadora de la CNA, especialmente en lo relativo a la definición hecha por el Congreso constituyente sobre las posibilidades de expropiación de tierras para fines de Reforma Agraria, así como también en lo relativo a la amnistía en el pago de la corrección monetaria sobre préstamos tomados (hasta un cierto volumen) durante la vigencia del Plan Cruzado, antigua reivindicación que había dado motivo a la «Marcha sobre Brasilia» del 12-2-1987. A pesar de que en esos dos temas las victorias conseguidas por la UDR fueron indiscutibles, hay que señalar que la organización ruralista no conseguía capitalizar como antes los beneficios. Eso explica, por ejemplo, que en la definición de las condiciones para expropiar tierras, los diputados constituyentes articulados en el ya citado bloque parlamentario agropecuario consiguieran imponer un «acuerdo», aislando la propuesta de la UDR; y que en el problema sobre el perdón de las deudas, la UDR tuviera que compartir su victoria con un amplio grupo de entidades, las cuales incluían desde asociaciones locales de pequeñas y medianas empresas urbanas hasta la EBRA y la CUT (19).

Los límites para la UDR en cuanto organización de carácter sindical estaban así dados; sólo le quedaba el camino de la organización político-partidaria. Pero en esa arena los actores eran otros, y el discurso ruralista de Caiado no encontraría casi ningún eco en un país esencialmente urbanizado, con la población concentrada en grandes metrópolis (20). Después del sonoro fracaso de su candidatura a las eleccio-

(19) Es digno de mencionar también el esfuerzo de la UDR para articularse con los sectores empresariales urbanos. Por razones que merecerían un estudio más profundo, los principales contactos en ese sentido —con la Unión Brasileña de Empresarios, el Pensamiento Nacional de las Bases Empresariales y el Movimiento Democrático Urbano— sólo dieron como resultado algunas declaraciones donde, a pesar de los elogios recíprocos, los líderes urbanos intentaban marcar diferencias respecto a la UDR en las formas de acción.

(20) Los interesados en ese punto pueden consultar Bruni, R. (1989), «A UDR o Processo Eleitoral», *Revista Travessia*, Río de Janeiro, nº 5 (set.).

nes presidenciales de la República de 1989, Caiado fue sustituido en la presidencia de la UDR por un casi desconocido y moderno agricultor del sur, comprometido con el movimiento cooperativista, que se propondrá simplemente «cambiar la imagen de la entidad» dejando de lado las cuestiones ideológicas y el discurso agresivo (21).

Cambios importantes también se presentan ante el Frente Amplio. Esta plataforma había estado un poco apagada durante las elecciones presidenciales de 1989 y de gobernadores y diputados en 1990, elecciones que por sus propias características dificultaban la actuación del Frente como organización unitaria de los intereses de los sectores modernos de la agricultura. No obstante, el Frente resurgió con ímpetu en 1991, cuando negoció el apoyo político de los 120 diputados del Frente Parlamentario al Gobierno para aprobar un conjunto de medidas de apoyo e incentivos a la producción agropecuaria. Asimismo, en 1992, el Frente promovió la institucionalización de otra entidad asociativa —la Asociación Brasileña del Agribusiness (ABAG)— que se propone ejercer «la representación real del complejo agroindustrial brasileño (22) en lo que supone un salto cualitativo en la estrategia del sector modernizado de la agricultura.

Como ha explicado en este sentido Roberto Rodrigues, la figura más representativa del Frente Amplio, la organización política se tiene que ir imponiendo como instrumento fundamental para avanzar en la consecución de las demandas planteadas por los agricultores, bien sea a través de actividades legítimas de *lobby*, bien a través de la asunción de un papel político en sí mismo (participando abiertamente en las contiendas electorales y/o negociando con el ejecutivo), bien por medio de actuaciones profesionales ante los demás sectores de la sociedad. Tal comportamiento implica, en opinión de

(21) Véase a propósito las entrevistas: «UDR entre en ritmo de perestroika; líder rural prega mudança da imagem da entidade», *Jornal O Globo*, Río de Janeiro, edição de 30-4-1990, p. 3; y también «Bandeira Branca: UDR promete abandonar o discurso agressivo», *Globo Rural Economia*, S. Paulo, agosto 1990, pp. 10-11.

(22) Carta Circular de Ney B. de Araújo y R. G. Corte convocando a los interesados para la asamblea de constitución de la ABAG.

Rodrigues, mantener una efectiva unión de los agricultores, y naturalmente un perfecto entendimiento entre los líderes rurales, entendiendo que el núcleo de todo ello debe continuar siendo el Frente Amplio, cuya institucionalización considera indispensable. Sin embargo, reconoce que, para ser eficiente, dicha institucionalización debe posibilitar la incorporación de los sectores *d'amont* y *d'aval* junto al de la producción agropecuaria. Dado que los tres sectores representan cerca del 40% del PIB nacional, su articulación institucional les garantizaría un formidable poder de representación (23).

GLOSARIO

- ABRA = Asociación Brasileña de Reforma Agraria.
- CNA = Confederación Nacional de Agricultura (pres.: F. Brito/A. Paulinelli).
- CONTAG = Confederación Nacional Trabajadores en la Agricultura (1963).
- CPT = Comisión Pastoral de la Tierra de la Iglesia Católica.
- FAA = Frente Amplio Agropecuario (coord.: R. Rodrigues; junio 1986).
- MIRAD/INCRA = Ministerio/Instituto de Colonización y Reforma Agraria.
- MST = Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (1981).
- OCB = Organización de Cooperativas Brasileñas (pres.: R. Rodrigues).
- PNRA = Plan Nacional de Reforma Agraria (mayo 1985).
- SNA = Sociedad Nacional de Agricultura (pres.: O. Alvarenga).

(23) Roberto Rodrigues (s/d), *Perspectivas de Agricultura Brasileira: Alguns Comentários*, São Paulo, EXIMCOOP (mimeo).

- SRB = Sociedad Rural Brasileña (pres.: F. T. de Menezes).
 UDR = Unión Democrática Ruralista (pres.: R. Caiado; junio 1985).

CRONOLOGIA

- 1984: Movimiento por elecciones directas para presidente de la República.
- 1985, Febrero: Elección indirecta de T. Neves, que enferma y muere.
 Marzo: inicio del gobierno Sarney, primero civil desde 1964.
 Mayo: presentación de la Propuesta del PNRA; fundación UDR.
 Junio: elecciones en la CNA con lista de oposición.
 Agosto: promulgación del PNRA modificado.
- 1986, Febrero: Plan Cruzado.
 Mayo: renuncia del equipo MIRAD/INCRA.
 Junio: articulación FAA sin UDR; CONTAG no entra.
 Agosto: Plan de Metas.
 Noviembre: elecciones para diputados constituyentes y gobernadores.
 Diciembre: fracaso del Plan Cruzado.
- 1987, Febrero: protesta en Brasilia; UDR asume liderazgo.
 Marzo: articulación frente Parlamentario en apoyo al FAA.
 Diciembre: oposición vencen en las nuevas elecciones de la CNA.
- 1988, Junio: acuerdo que aísla la propuesta de la UDR en la Constituyente.
 Agosto: promulgación de la nueva Constitución.
 Noviembre: elecciones municipales.
- 1989: Elecciones presidenciales directas.
- 1990, Marzo: toma de posesión del presidente Collor.
 Abril: cambia directiva UDR.
 Agosto/noviembre: elecciones diputados y gobernadores.

RESUMEN

En este trabajo, su autor analiza las bases de la disputa por la hegemonía en materia de representación en el seno de los agricultores brasileños durante la transición democrática. En concreto, analiza la emergencia de nuevas organizaciones como alternativa a las viejas organizaciones corporativas de la época del Estado Novo, enfatizando la importancia del hecho sectorial y la constitución de los CAIs. No obstante, señala el autor que, con motivo de la discusión parlamentaria sobre la nueva Constitución y el tema de la reforma agraria, los intereses generales primaron sobre los sectoriales produciéndose la representación del conjunto de la agricultura brasileña a través del Frente Amplio Agropecuario, por un lado, y de la UDR, por otro.

RÉSUMÉ

Dans ce travail, l'auteur analyse les bases de la lutte menée à bout par les agriculteurs brésiliens pour l'hégémonie de leur représentation pendant la transition démocratique et, tout spécialement, le surgissement de nouveaux regroupements en tant que solution de rechange aux vieilles organisations corporatives de l'époque de l'Estado Novo, en soulignant l'importance du fait sectoriel et la constitution des CAI. Il signale cependant que, lors des débats parlementaires au sujet de la nouvelle Constitution et de la réforme agraire, les intérêts généraux l'ont emporté sur les préférences sectorielles et que la représentation de l'ensemble de l'agriculture brésilienne a été possible grâce au Frente Amplio Agropecuario (Front Agricole Élargi), d'une part, et à l'UDR, de l'autre.

SUMMARY

In this paper, the author analyses the basis of the context for predominance in representation among Brazilian farmers during the period of transition to democracy. In particular, he analyses the emergence of new organizations as alternatives to the old corporate organizations of the Estado Novo period, stressing the importance of sectorial lines and the founding of the CAIs. However, the author points out that in the parliamentary debate on the new Constitution and the issue of agrarian reform, general interests took precedence over sectorial interests, resulting in Brazilian agriculture as a whole being represented through the Frente Amplio Agropecuario on the one hand and the UDR on the other.

Palabras clave: Transición democrática, Agricultura, Grupos de interés, Brasil.

