

El problema agrario y la crisis en el aparato del Estado

Anete Brito Leal Ivo

EL CARÁCTER DE TRANSITORIEDAD y de ajuste que acompaña al proceso de redemocratización supone necesariamente la regularización y ordenación de las demandas sociales y de los conflictos generados por esta causa en el ámbito institucional, transformando esta instancia en el espacio privilegiado de la lucha de clases.

Este artículo quiere analizar, en el periodo de transición democrática de la Nova Republica, de qué manera las contradicciones de clase que se generan alrededor de los intereses específicos relacionados con el monopolio de la tierra y el control de la producción agropecuaria, repercuten en el seno del aparato del Estado, crean escisiones y contradicciones en las esferas de lo público y lo privado y permiten traslucir la crisis política del régimen. Los límites de esta crisis ya comienzan a dibujarse claramente al comienzo de la década de los ochenta, con la profundización de la crisis económica internacional.

Un proceso de este tipo puede ser entendido sólo a partir de la naturaleza del cuadro político-institucional existente en el periodo denotado por la *transición política* y la Nova Republica y, por otro lado, al comprender el movimiento interno de *selectividad estructural*¹ a través del cual las clases dominantes reorientan los intereses de los trabajadores rurales y las demandas de las clases populares, haciendo prevalecer su propio proyecto burgués.

¹ Véase Claus Offe (1984) y Joaquin Hirsch (1977).

1. La coyuntura de la transición democrática

Las modificaciones sufridas por la base material de la sociedad brasileña en los últimos 25 años terminaron por separar a las instancias del Estado, de manera gradual, de la representación política y de los actores sociales. Este proceso es distinto del modelo anteriormente predominante, en el cual el carácter centralizador del Ejecutivo y la escasa diversificación del sistema productivo dificultaron la delimitación de fronteras claras entre la esfera del Estado y la de las organizaciones privadas de las clases.

Efectivamente, mediante la creación de innumerables organizaciones de tipo federativo vinculadas con la esfera pública y responsables de la coordinación de la política de diferentes productos (caña, cacao, café, yerba mate, etc.), los intereses de las viejas élites agrarias se adaptaron a un nuevo orden social que surgió en Brasil en tiempos de la posguerra, lo cual le permitió conservar su presencia oficial en el aparato del Estado.²

Así, el Estado proteccionista continuaba amparando el poder y los intereses de esta fracción tradicional de la burguesía agraria, a pesar de la consolidación de un proyecto hegemónico cuyo eje era la industrialización. El mecanismo de conciliación de los diferentes intereses de las clases dominantes permitió preservar el poder de estas élites agrarias, a través de distintas políticas: las de incentivos y de defensa del mercado; las de crédito, que mantenían bajas tasas de interés; las destinadas a crear oportunidades para el fácil acceso a la propiedad de la tierra, estimuladas por las políticas públicas de ocupación del territorio nacional; las que permitían el traspaso al Estado de las deudas privadas, a través de sucesivas condonaciones a los propietarios endeudados con el sector financiero y con la hacienda pública.

Sin embargo, las formas estatales de representación de intereses y el nuevo modelo de organización urbana, junto con la creciente diversificación de la economía, permitieron una sociedad civil cada vez más compleja. En este sentido, Sallum Junior (1988:120) señala:

el surgimiento de un tejido de nuevas organizaciones [...] [las que, aunque no son] directamente políticas, articulan y dan identidad colectiva a los agentes sociales, moldean su comportamiento e introducen

² B. Sallum Junior (1988) caracteriza así el proceso de conciliación y consecuentemente diferenciación de clases a partir de los años treinta en Brasil.

sus demandas [...]. La sociedad sobrepasa al Estado, se torna demasiado compleja para que pueda ser absorbida por los mecanismos estatales de representación/coptación. Recíprocamente, la capacidad del Estado para controlar las conductas de varias fuerzas sociales se redujo sustancialmente.

Esta incapacidad de la esfera pública se agrava todavía más con la crisis internacional que subordina la acción del Estado a la política restrictiva del Fondo Monetario Internacional (FMI), por la cual el Ejecutivo pierde su capacidad de dirigir la política económica y canaliza todo su esfuerzo al servicio de su propia deuda. En esta coyuntura, la supresión de los tradicionales subsidios a la agricultura —entre otras restricciones— genera una pequeña área de ruptura y tensión en la vieja alianza entre el Estado y los sectores tradicionales.

Por otro lado, el carácter excluyente del crecimiento económico de la sociedad brasileña se expresa hoy en un mundo heterogéneo de trabajadores y categorías de “excluidos” e impone la necesidad de integrar a las capas populares y a esos “excluidos” al proceso de desarrollo y modernización de la sociedad.³

En efecto, la construcción de una sociedad con capacidad para competir en el escenario internacional supone un proceso de modernización tecnológica, lo que a su vez implica la liberación del flujo de informaciones, conduciendo a la liberalización política y, consecuentemente, a la integración de las capas populares al proyecto nacional (véase Weffort, 1988).

Este basamento popular se convertirá en el apoyo del sistema de representación política —de base electoral— en tanto el restablecimiento del Estado de derecho sólo se legitima por la soberanía popular expresada a través de diferentes canales de representación y distintas instituciones políticas.⁴

La redemocratización de la sociedad brasileña supone, entonces, el rescate para el “pueblo” del papel de sujeto y actor princi-

³ Alain Touraine, en su trabajo “Actores sociales y sistemas políticos en América Latina” (1987), incursiona profundamente en el reciente proceso de diferenciación política de los países latinoamericanos y los límites de la participación de la categoría de los “excluidos”, a través de la construcción de un modelo interpretativo de relación entre el Estado, la esfera representativa y los actores sociales en América Latina.

⁴ Adam Przeworsky (1977), en su artículo “Formação de classes”, publicado en *Dados*, núm. 16, señala el papel relevante de la estructura representativa y de la constitución de la base electoral para los partidos proletarios en las sociedades modernas.

pal, integrado a la comunidad política a través del voto. Las elecciones se convierten en este sentido en la vía fundamental de la estrategia de los partidos políticos y de los gobernadores. Es un hecho que las elecciones directas para gobernador alteran el cuadro de distribución de los centros de poder en Brasil y, a partir de 1983, el gobierno federal pierde su peso relativo en favor de otras instituciones de poder estatal e incluso municipal.

Estos procesos demuestran que las condiciones que estructuran la tradición democrática en Brasil tienen como base un orden político cuyo poder no está sólo en el Estado, sino que se encuentra también en la sociedad, en las organizaciones privadas de la sociedad civil, ya sean éstas de carácter económico, social o cultural.⁵

Por consiguiente, mientras que por un lado se observa el fortalecimiento y la autonomía de la sociedad civil y el traslado y formación de nuevos centros de poder del Estado, por el otro, en el ámbito del Legislativo y de la política regional, con la expansión de los partidos políticos de oposición, se agrava la situación del Estado (como órgano ejecutivo), incapacitado para responder a las diferentes demandas sociales pues le es imposible crear nuevas inversiones.

Por otro lado, el proceso de transición de un gobierno militar a otro civil, construido a través de un pacto social que sella la alianza democrática, alberga, en el ámbito del colegio electoral, profundas ambigüedades en la estructura de poder en tanto se apoya en una compleja red de alianzas y compromisos políticos con figuras muchas veces contradictorias.

Estas alianzas y compromisos antitéticos repercuten en el ámbito del aparato del Estado generando áreas e instancias divergentes dentro de un mismo ministerio, que constituyen por ello obstáculos difíciles de sobrepasar en tanto incluyen en el cuadro burocrático, al mismo tiempo, tanto a representantes del “viejo” régimen como a “colaboradores” surgidos de facciones políticas opuestas al dirigente mayor. Esta condición singular debilita todavía más la autonomía del Ejecutivo, atravesado por la acción de los diferentes partidos políticos.

Así, la Nova República nace con una tarea paradójica: retomar el crecimiento del proceso de acumulación —afectado por la crisis—, extender los beneficios sociales a amplias capas de la población e integrar cada vez más a la masa de los “excluidos” —den-

⁵ F. Weyffort (1988) observa el fortalecimiento de centros de poder a partir de la sociedad civil y las contradicciones entre las esferas de lo público y lo privado.

tro de un cuadro general de disgregación del sistema político y adelgazamiento del Estado—, junto con una amplia movilización y organización de las capas populares en demanda de reformas políticas y sociales.

Desde el punto de vista de la relación entre el Estado y los trabajadores rurales, la Nova República se enfrenta con una deuda social histórica, de reglamentación y democratización del acceso del trabajador a la tierra. El modelo de modernización “conservadora” del campo brasileño vigente en los últimos años excluyó de los beneficios sociales generados por el crecimiento económico a millares de familias de trabajadores rurales, desposeídos de su tierra por diferentes medios; éstas presionan sobre la estructura de empleo urbano, reduciendo las condiciones objetivas de vida de la clase trabajadora.

El escenario agrícola se caracteriza, entonces, por la fuerte expectativa de reformas sociales que garanticen el restablecimiento de los derechos políticos y sociales de los trabajadores rurales, a través de un amplio acceso a la tierra, de la instauración consecuente de paz social y de las condiciones mínimas vitales de reproducción de esos trabajadores, en el marco de un orden social que confiera mayor capacidad de organización y participación a las capas rurales empobrecidas.

El proceso de *integración* de esos trabajadores se va dando por el reconocimiento oficial de la necesidad de superar el problema agrario como cuestión prioritaria. Este reconocimiento no se restringe a los límites temporales de la Nova República sino que la precede, pues ha sido orientado, desde el periodo de apertura democrática, a través de la política hipotecaria del presidente Joao Figueiredo. A pesar de ello, no resulta solamente de la voluntad política del Ejecutivo sino también de la capacidad de organización y movilización de los trabajadores para hacerse visibles y reconocidos por el conjunto de la sociedad. En este sentido, tal reconocimiento obtiene mayor expresión en la coyuntura del comienzo de los años ochenta, con el establecimiento de la Campaña Nacional para la Reforma Agraria, seguida de la integración de las demandas sociales por una reforma agraria en los límites de los compromisos asumidos con la sociedad por la Alianza Democrática.

La canalización de las demandas sociales de los trabajadores rurales presupone que el reconocimiento de los derechos de esta capa de asalariados implica mayor poder de éstos en el ámbito del espacio institucional; esto significa, al mismo tiempo, una disminución o restricción del poder del latifundio y de las clases que lo represen-

tan. Así, las reformas institucionales relacionadas con la distribución de los derechos sociales a los trabajadores están íntimamente articuladas con las reformas de signo estructural que inciden sobre el campo de la propiedad y de la distribución de la renta, modificando y reestructurando las relaciones tradicionales de las clases con el aparato del Estado y, por lo tanto, generando cortes y tensiones entre distintas regiones del aparato institucional, particularmente en su vinculación con las clases productoras agrarias.

Esta ruptura de los canales tradicionales de relación del Estado con las clases productoras desarticula las vías de representación en la esfera de las organizaciones económicas privadas de la sociedad civil y, por lo tanto, las coloca fuera de los canales oficiales del Estado.

La política nacional es conducida, entonces, desde distintos ámbitos y centros de poder del aparato del Estado y también a partir de la capacidad política de las asociaciones privadas representativas de intereses socioeconómicos específicos y de la capacidad de éstas para presionar y mediar en la práctica institucional oficial. El aparato institucional del Estado se convierte, de esta manera, en el blanco de este antagonismo de las clases, antagonismo que se expresa en el movimiento de retrocesos y renunciaciones, en cuanto crisis institucional que se instaura como crisis más amplia localizada en el conjunto de las relaciones sociales, es decir, como crisis de hegemonía. Este proceso está orgánicamente articulado con una crisis ideológica, que en el ámbito del Estado se traduce por una crisis de legitimación, lo cual hace que la lucha política apunte hacia la formación del consenso y refuerzo del Ejecutivo.

2. La “selectividad estructural” de las demandas sociales

A partir de las condiciones político institucionales que caracterizaron la instauración de la Nova República, analizaremos los mecanismos y mediaciones que reorientarán el tratamiento de las demandas sociales de los trabajadores rurales en el aparato del Estado durante los tres primeros años de la mencionada Nova República. No es nuestro objetivo realizar un examen exhaustivo de ese proceso, sino solamente señalar sus líneas generales.⁶

⁶ En este sentido, véanse los artículos de la revista *Reforma Agraria*; véanse también los de Ricardo Abramovay (1986), el libro de José Gomes da Silva (1987) y el artículo de João Gabriel Teixeira y Brancolina Ferreira (1988).

El problema agrario de la Nova República en 1985 está colocado en el plano del reconocimiento efectivo de los derechos políticos y sociales de los trabajadores rurales, a través de una reforma institucional que les permita una mayor capacidad de organización y participación social.

En efecto, la formación de nuevos centros de poder de la sociedad civil a lo largo de estos últimos años —y, específicamente, el resurgimiento del “problema” agrario a partir del desarrollo de la organización y movilización de los asalariados rurales, reforzado al articularse con las clases trabajadoras urbanas que llegan a integrar el conjunto de las demandas populares en un movimiento unificado de construcción de una identidad nacional (Movimiento Diretas Já*), gana espacio en la Nova República como región específica del aparato del Estado, con la supresión del Ministerio Extraordinario para Assuntos Fundiarios y la creación del Ministerio de Reforma e do Desenvolvimento Agrario, al cual estaría ligado el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA).

Así, el proceso inicial está dirigido por la acción del Ejecutivo en el plano jurídico institucional, materializado por el aparato burocrático —creación del Ministerio, elaboración de la Propuesta de Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA), etc. Esto es coherente con la instauración de una política de reforma agraria y de democratización de los derechos sociales de los trabajadores, y constituye, por lo tanto, un núcleo reformista en el aparato gubernamental.

Así, la *integración* necesaria de los trabajadores en la esfera del Estado fue presidida por la acción política institucional, mediada, por otro lado, por acciones simbólicas fuertemente apoyadas por el ámbito de los aparatos culturales (en particular por la prensa escrita) que señalaban la reorientación del gobierno con respecto a los trabajadores rurales. En este plano puede analizarse tanto la presencia del presidente electo Tancredo Neves, en enero de 1985, en ocasión del Primeiro Congresso dos Trabalhadores Sem Terra, en Curitiba, como el posterior anuncio realizado por el presidente Sarney —en presencia de 4 000 sindicalistas— de la Propuesta de Plan Nacional de Reforma Agraria en el 4o. Congreso Nacional de la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), realizado en Brasília en mayo de 1985.

* Diretas Já era el lema de quienes exigían elecciones presidenciales por voto popular directo, en contra de la designación por un Colegio Electoral como señalaban las normas emanadas del régimen militar. [N. del T.]

La concepción básica de la Propuesta tiene como base una reordenación de la estructura de poder vigente en el campo con un fuerte componente de clase, dirigida hacia la promoción de la justicia social en favor de los trabajadores rurales. Esto incorpora en la esfera del derecho una inmensa franja de trabajadores desposeídos o con escasa tierra, cuyos canales de participación política se habían establecido hacía poco tiempo a través del Movimento dos sem Terra o, de manera más tradicional, por la lucha sindical.

Esta justicia social supone, como punto de partida, la restitución del acceso a la tierra para el trabajador desposeído, en la medida en que reconoce las regiones de lucha y resistencia de los trabajadores —las áreas de conflicto— como las prioritarias para la reforma agraria. En otras palabras, legitima el derecho de los *posseiros*.^{*} Por otro lado, castiga el latifundio improductivo, considerándolo como espacio fundamental de la acción expropiatoria (instrumento básico de la reforma agraria). La expropiación por interés social aparece, pues, como una sanción del Estado contra los grandes propietarios de tierra por el incumplimiento de reglas que valoran la función social de la tierra. De esta manera, el proceso de reconocimiento de los derechos de los trabajadores rurales significa, al mismo tiempo, disminuir el poder del latifundio y de la clase que lo representa.

El restablecimiento del estado de derecho también supone, en otro plano, recuperar para la esfera de lo público toda un área de acción y de poder personificada en las viejas oligarquías agrarias, que tradicionalmente dirigían y regulaban la sociedad local valiéndose de mecanismos coercitivos cuyo eje era la figura *personal* de un propietario y, por ello mismo, de naturaleza *privada*. Así, la propuesta también se basa en la idea del pasaje de un centro de poder privado para la esfera del aparato estatal, en la medida en que apunta a la necesidad de desactivar las milicias privadas, como condición tanto de la realización de la justicia agraria como de la disminución de la violencia; dicha propuesta también defiende la recuperación, en favor del Estado, de la deuda activa de los grandes propietarios con ese Estado.

Por último, en el ámbito interno de la estructura burocrática, la Propuesta intenta desarticular algunas áreas anteriores de poder responsables del control de la política hipotecaria, trasladadas al Ministerio da Reforma e do Desenvolvimento Agrario (Mirad), con

^{*} *Posseiros* son invasores, que tienen la posesión y no la propiedad de la tierra. [N. del T.]

la recomendación de la extinción gradual de las acciones del Grupo Executivo das Terras do Araguaia e do Tocantins (GETAT) [en el Alto Amazonas] y del Grupo Executivo para a Regiao do Baixo Amazonas (Gebam) transfiriendo, por lo tanto, el poder del área militar para un área de control civil.

En resumen, la naturaleza de las reformas institucionales que incorporarían las demandas sociales de los trabajadores rurales debería funcionar vinculada íntimamente con aquellas reformas institucionales que afectaban el derecho de propiedad y la redistribución de la renta; por lo tanto, estarían vinculadas con la restitución del orden político y social en el campo, basado en una nueva estructura de valores, o, en otras palabras, en una ética distinta de la burguesa.

El establecimiento oficial de áreas prioritarias y “emergentes” de la reforma agraria deja de ser un simple acto formal, administrativo, desprovisto de significado para las clases. Por el contrario, la definición de esas áreas prioritarias y la acción expropiadora se constituye en un “acto mágico” que introduce por decreto una discontinuidad divisoria en el espacio natural continuo. Implica la imposición de una definición legítima y reconocida de espacio, luego una *di-visión* legítima del mundo de las clases. La expropiación es, por lo tanto, acto de derecho (jurídico) que consiste en afirmar con *autoridad* una verdad que tiene fuerza de ley. Es un acto de *conocimiento* de una situación de no posesión y de carencia, fundado en el *reconocimiento* del derecho de los trabajadores y del Estado que, en la realidad, produce objetivamente aquello que anuncia como legítimo (véase Bourdieu, 1980).

Los grandes propietarios rurales, en todo el territorio nacional, reaccionan de inmediato y de manera unificada ante esta política reformista. Utilizan fundamentalmente dos formas de mediación para la transfiguración y reorientación de la Propuesta. En el plano ideológico, influyendo directamente sobre la prensa escrita y sobre la reinterpretación de la legislación vigente; al mismo tiempo se ejercen otras presiones sobre distintas instancias del aparato institucional del gobierno.

En el plano de la *lucha ideológica* ponían de relieve la incompetencia técnica del cuerpo tecnoburocrático del Mirad; debilitaban así la Propuesta, en la medida en que planteaban un problema de credibilidad en relación con el equipo responsable, promoviendo las contiendas en la base de sustentación y apoyo del Mirad. Este proceso fue más agudo en el conocido episodio de “Londrina” donde, a través de una manipulación de la idea de “error” y “ambi-

güedad” del decreto de expropiación realizada en la prensa escrita, se produjo la desestabilización del equipo del Mirad y del proyecto de reforma agraria.

Este proceso se realiza por medio de la objetivación de un discurso que se presenta a sí mismo como instrumento de institucionalización de una realidad marcada por la protección del derecho de propiedad y por la igualdad de derechos para todos, utilizando el poder de *relevamiento* y *construcción* o reafirmación de estos principios. Tal discurso es eficaz en la medida en que el sujeto del discurso atribuye a su palabra el poder de imponer una *di-visión* del mundo social.

Este poder es tanto más efectivo en la medida en que estas revelaciones de significados se expresan como presiones efectivas sobre el dispositivo institucional, regulado por el reconocimiento de la fuerza de las viejas oligarquías y por la defensa de la construcción del consenso del bloque en el poder. Destacar la “desmoralización” y la “incompetencia” del Mirad *constituye*, entonces, una producción ideológica del discurso que inducía a la *negación* del proyecto. Esta reacción de los grandes propietarios también construyó, simbólicamente, los rasgos estigmatizados del área burocrática reformista de la Nova República, sobre los cuales puede fundarse una movilización de la sociedad civil para producir la unidad real de los intereses de los propietarios contra la Propuesta.

En el *aspecto institucional*, por otro lado, actuaron a través de presiones sobre el Ejecutivo, fomentando escisiones internas entre el Mirad y otras esferas del gobierno, haciendo explícito, de esa manera, el carácter de ambigüedad y contradicción que se estableció desde el mismo momento del pacto para la construcción de la alianza democrática. En este plano, pudo observarse la ausencia de apoyo al proyecto por los otros ministerios, en el sentido de no incluirlo como parte de las prioridades gubernamentales; la inexistencia de recursos que hicieran posible el plan; el destacar de manera explícita, por parte del portavoz presidencial, la “incompetencia” del Mirad; la elaboración de un proyecto paralelo, llamado Plano Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), elaborado dentro del ámbito del Consejo de Seguridad Nacional, plan al cual debería subordinarse el PNRA.

Por otro lado, la lucha institucional también incide directamente en el espacio de la *legislación* y en el *ámbito de la justicia*. En este sentido, se desarrollaron presiones para crear mecanismos de aplazamiento de las acciones del PNRA, al establecerse una compleja red burocrática en el proceso de expropiación y de registro; se utiliza-

ron recursos jurídicos oficiales para bloquear aquellas acciones en la esfera judicial. Por otro lado, actuaron directamente en la alteración de los mecanismos institucionales del PNRA por medio de la asesoría jurídica, tomando en consideración las solicitudes del Consejo de Seguridad Nacional y de los empresarios.

Las transformaciones incluidas en el PNRA estaban dirigidas a restablecer el poder latifundista, en la medida en que protegían el latifundio productivo de la acción expropiatoria y proponían la participación paritaria de los propietarios rurales en las comisiones agrarias. Estas transformaciones desvían también el carácter de clase del Estado (de protección de los intereses de los trabajadores) así como el sentido de castigar el latifundio, al desplazar el instrumento prioritario de expropiación de la Reforma Agraria por la “negociación y entendimiento”. Es decir, transfiere explícitamente para la expresión y naturaleza de las fuerzas sociales de la sociedad civil, otorgando nuevamente al Estado el papel de árbitro por encima de las clases. Protege también al aparato del Estado de ser blanco de las tensiones, otorgando a los ámbitos estatales y municipales el poder de definir las áreas prioritarias.

Todas estas acciones se conjugaron para paralizar la acción reformadora del gobierno federal, en lo que se refiere a política agraria del Mirad, en un intento para preservar el consenso dentro del bloque en el poder y reforzar la imagen del presidente. En efecto, la necesidad de recuperación del centro de poder para la figura presidencial en esta coyuntura hizo que, por un lado, los diversos grupos de interés buscaran apoyo en el presidente y en otras instancias del aparato burocrático. Al mismo tiempo, estas alianzas servían para fortalecer a la presidencia, al subordinar a los ministros a partir de presiones externas, sin que el presidente se viese obligado a confrontarse directamente con ellos (véase Sallum Junior, 1988:133). El Ministerio se convierte en el ministerio del presidente Sarney en vez de representar al Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).

Estas tensiones se expresarán en sucesivas crisis institucionales con las subsecuentes renuncias del presidente del INCRA en octubre de 1985 y del ministro Nelson Ribeiro en 1986.

Tal proceso demuestra que el plano jurídico-político está mediado por la lucha ideológica, pues en el restablecimiento del estado de derecho, la ideología es jurídica por excelencia, lo que transforma el espacio jurídico en uno de los principales campos de lucha de clases en la Nova República.

Los bloqueos y los recursos de nulidad del acto jurídico de ex-

propiación reafirman el “conocimiento ” de una situación previa de “naturalidad” del latifundio que, en el plano de la realidad, produce su reconocimiento.

De esta manera, el específico recorte *legítimo* del ámbito espacial (áreas prioritarias, áreas expropiadas o no para la Reforma Agraria) constituyó, en sí mismo, un espacio de conflicto y de lucha, generado en el plano del conocimiento. Supone incluir los propios instrumentos de construcción de los criterios que corresponden a las visiones de los diversos actores comprometidos en el proceso. Es decir, a través de los criterios de construcción del PNRA y de los Planes Regionales de Reforma Agraria (PRRA) es posible observar cómo se construyen las representaciones. En este sentido, las alteraciones en el plano de los criterios y áreas expresan el conflicto y la lucha de clases y fracciones de clases en lo referente al proyecto agrario deseado, dentro de un específico modelo de sociedad.

La lucha que se desarrolló en el ámbito del problema agrario para concretar el proyecto en términos de lo real, trabajando con nociones ligadas a *origen y lugar*, corresponde a la lucha por el poder de hacer *ver* y hacer *creer*, hacer *conocer* y *reconocer*, de imponer una definición legítima de las divisiones del mundo en clases (véase Bourdieu, 1980).

Estas nociones tienen el poder de imponer una ideología que, cuando se arraiga en el conjunto de la sociedad, determina el sentido y construye el consenso.

A partir de formas de resistencia y movilización, mediadas por mecanismos simbólicos, lucha ideológica y transformaciones de carácter institucional, las clases dominantes se apoderan nuevamente de las banderas de los trabajadores, modifican sus objetivos y crean efectos de intimidación a través del discurso simbólico.

El tratamiento paritario y la unificación a través del “entendimiento” que asimila lo diferente y lo contradictorio, oculta el principio de una dominación burguesa sobre la identidad del trabajador, a partir de la negación de esta identidad por la clase dominante.

El año de 1986 se caracteriza, en líneas generales, por el traslado de la lucha hacia los ámbitos locales o regionales.

Por medio de los PRRA el Ejecutivo no solamente traslada las tensiones hacia los estados, sino que también reorganiza su propio aparato de Estado creando instancias de administración local, teniendo en mente una dominación más efectiva sobre el espacio local, desgarrado por intereses divergentes relacionados con el monopolio del suelo.

Con la implantación de las comisiones agrarias, el Estado sitúa

en el interior del aparato burocrático y en el plano regional a fracciones representantes de los trabajadores hasta entonces "excluidos" de participar en el proyecto nacional y, aún más, privados de cualquier reconocimiento en la esfera de las élites locales. A través de estas comisiones se establece una relación directa entre las cúpulas del Estado y estas zonas de su territorio.

Esta relación también está mediada por la mayor o menor atribución de recursos por el Ejecutivo federal y por una ideología incrustada en los documentos que conciben un ideario de formas de relación entre diferentes actores sociales y concibe al Estado como la esfera y el árbitro para solucionar intereses contradictorios.

El principio unificador de las acciones del Mirad en esta etapa de 1986 se sitúa en la concepción de modernización administrativa como mecanismo objetivo, racional, de construcción del plan. En este sentido, el Mirad debía evitar las discusiones doctrinarias o alterar el cuadro a través de los resultados, recuperando para el control del ministerio los recursos destinados al Banco Nacional de Desarrollo Económico (Bndes) e incluyendo efectivamente al PNRA en la ejecución presupuestaria de la Unión.

Se inició, entonces, un proceso destinado a evitar la confrontación de clases mediante el fortalecimiento de la acción administrativa, técnica, como si ésta no expresase también la lucha de clases. Todo este esfuerzo, mientras tanto, no se traducía efectivamente en un cuadro favorable a la Reforma Agraria, y se mantenía la insuficiencia de recursos y la falta de apoyo en el plano de las metas de otros órganos sectoriales.

Con la salida del ministro Dante de Oliveira y la designación del señor Marcos Freire se abren, todavía más, los canales de negociación con las clases propietarias y se da mayor énfasis al proceso de desideologización de la Reforma. Esta reorientación se debió, por un lado, al crecimiento del proceso de movilización y fuerza de la clase patronal, a través de la Unión Democrática Ruralista (UDR) en el escenario de la Constituyente, y se reflejó, además, en alteraciones en el rumbo de la política global del gobierno.

Mientras tanto, el control del Ejecutivo federal sobre las instancias regionales, a través del INCRA, hacía difícil el dominio efectivo sobre áreas del territorio nacional, dado el carácter autárquico de este órgano, y permitía mayor flexibilidad y movilidad administrativa y de operaciones.

En este sentido, el Decreto Ley 2 363 —del 21 de octubre de 1987— altera este cuadro, pues transforma los INCRA regionales en secciones regionales del propio Mirad. Con este mecanismo de re-

forma administrativa, el gobierno reincorpora al Ejecutivo federal el control sobre áreas de poder regionalizadas.

Así, se pone en operación otro dispositivo de control y selección escalonada de acciones dirigidas hacia la centralización del mismo por el Ejecutivo, evitando el desarrollo de acciones contrarias a los intereses del bloque en el poder.

Aparentemente, en términos generales, el proceso se presenta como incoherente, expresando la dinámica de los compromisos inestables que integran el proceso de transición política, mediado por las contradicciones de las fuerzas sociales que inciden y presionan la lógica de los aparatos, seleccionando las demandas y reorientando la reforma de manera que ésta no signifique una ganancia política ni un sacrificio real de la fracción de los grandes propietarios rurales, con rupturas graves en el bloque en el poder. Es decir, la reforma institucional no debía traducirse en reformas estructurales que afectasen el campo de la propiedad, de la distribución de la renta y de la estructura de poder.

El Decreto Ley 2 363 termina, entonces, por reorientar de manera definitiva la forma de articulación del Estado con los trabajadores, determinando no sólo la renuncia del ministro, sino también la ruptura de la alianza del movimiento sindical (Contag) con el Estado de la Nova República.

Traducción de Nelson Minello
Revisada por Vania Salles

Recibido en enero de 1990

Correspondencia: Centro de Recursos Humanos/ Universidad Federal da Bahia/rua Caetano Moura 99, 1o. sub-solo/Federação/ 40210 Salvador, Bahia/Brasil.