

Modernización del Estado y reforma agraria: el caso del Ceará

MÔNICA DIAS MARTINS*

Resumen: En una visión desde el interior por haber sido titular de la reforma agraria en el Ceará (Nordeste de Brasil) de 1986 a 1989, la autora analiza el proceso de "modernización" del Estado capitalista, así como la correlación de fuerzas de otros actores sociales que la permearon: la apropiación y el uso de la tierra, el choque entre organizaciones patronales e intereses de los trabajadores, así como las instancias gubernamentales participantes en dicho proceso. En un clima de conflicto y desconfianza, la reforma agraria es puesta en práctica dentro de una esfera política influida por conflictos de clase e ideologías burguesas.

Abstract: As the former minister of agrarian reform in Ceará (northeastern Brazil) from 1986-1989, the author is uniquely qualified to give an inside view of the "modernization" of the capitalist State, as well as to describe the correlation of forces of other social actors which permeated it: land appropriation and use, the clash between employers' organizations and workers' interests, and the government organizations which participated in such process. In a climate of conflict and distrust, agrarian reform is implemented within a political sphere influenced by class conflicts and bourgeois ideologies.

INTRODUCCIÓN

LA REFORMA AGRARIA INTEGRADA HOY, como la ciudadanía, la agenda de la modernidad en el Brasil. Si en el exterior los "sin tierra" son quienes afectan la imagen de primer mundo cultivada por los gobernantes, en el escenario nacional el Nordeste sigue siendo el espectro del "atraso". Localizado en la zona semiárida, el Ceará se destaca en los últimos diez años como paradigma del proyecto de "modernización" del Estado capitalista, que actualmente se encuentra en vigor en el país. El fenómeno también ha sido relacionado con el cambio en la coyuntura política posterior a 1986 con la derrota de los "coroneles" y la elección del empresario Tasso Jereissati como gobernador. Trato de comprender el significado de este cambio teniendo como hilo conductor de la investigación al Estado,¹ contextualizado histórica y espacialmente en cuanto actor social en conflicto con otros actores. La

* Dirigir correspondencia a Ave. Da Universidade, 2853, Benfica, CEP: 6002-181; tel.: 281-52-23; fax: 223-1642; e-mail: mdomingos@secrel.net.com.brasil.

¹ En este trabajo el concepto de "Estado", en su sentido amplio, es el desarrollado por Gramsci y Poulantzas. La originalidad de Gramsci aparece en la definición de que, en conjunto, sociedad política y sociedad civil forman el Estado, que es "hegemonía revestida de coerción" (Coutinho, 1987: 68). En la esfera de la sociedad política, los aparatos coercitivos procuran imponerse por la dominación, y en lo que se refiere al ámbito de la sociedad civil, las clases tratan de imponer la hegemonía de sus proyectos

vivencia de funcionaria pública estatal y la condición de directora de la reforma agraria me brindaron una visión interior de las situaciones descritas.

En el presente trabajo pretendo situar concretamente cómo se está procesando la “modernización” del Estado en el Ceará entre 1986 y 1989, liderada por el grupo empresarial autodenominado “gobierno de los cambios”. Se trata de describir y analizar, específicamente en relación con la reforma agraria, el discurso oficial (planes y programas) y la acción institucional (estructura organizativa y mecanismos operativos).

La puesta en práctica de la reforma agraria se materializa en los conflictos que permean la acción gubernamental. Se trata de un proceso contradictorio que refleja la lucha de clases² que priva en el medio rural cearense. Por eso la reestructuración del Estado condiciona y es condicionada por las presiones de la sociedad civil en el sentido de determinar el modelo de reforma agraria, entendida como transformación de las relaciones de producción y poder, que puede atender a intereses antagónicos y depende en su formulación y realización de la correlación de fuerzas y de la lucha de clases en el campo.

En el campo ideológico y en la esfera política se van configurando dos propuestas de reforma agraria. Una (defendida por las organizaciones patronales) refuerza la propiedad privada de los medios de producción, el parcelamiento de la tierra y la integración de las unidades familiares a la acumulación capitalista, dirigida por el sector agroindustrial y apuntando a la formación de la clase media rural. La otra representa los intereses de los trabajadores y sus aliados; se caracteriza por formas alternativas de apropiación y uso de la tierra, con hincapié en la cooperación y en la gestión colectiva de la producción, concebida la propiedad como una unidad económica (poder de disponer de bienes materiales y servicios, que se expresa en las relaciones entre personas mediante la apropiación de esos bienes y servicios) y no sólo jurídica (Martins, 1990).

por el consenso. La contribución de Poulantzas consiste en introducir la idea de correlación de fuerzas entre las clases y de la lucha dentro de los propios aparatos de Estado, mediante un proceso de rupturas, definido como “la condensación material de una correlación de fuerzas entre clase y fracciones de clases” (*ibid.*: 81).

² Los conflictos entre propietarios y trabajadores rurales se acentúan por el hecho de que la sociedad capitalista niega a la clase trabajadora rural el acceso a los medios de producción. La lucha de clases se presenta como cuestionamiento de las relaciones sociales de producción, y no debe ser tratada como una cuestión coyuntural. Por esta razón puede enfriarse momentáneamente (debido a la redistribución de tierras, por ejemplo) y resurgir con vigor en la medida en que la contradicción fundamental entre la apropiación privada y el trabajo social no se resuelva dentro del sistema capitalista. Con la perspectiva de la superación dialéctica de posiciones economicistas o reduccionistas se hace un esfuerzo por demostrar cómo las contradicciones entre las clases, encubiertas a propósito por explicaciones funcionalistas de la reforma agraria, se articulan para dar vida a ese proceso. Así, la lucha de clases se constituye en la fuerza impulsora del desarrollo de una sociedad dividida en clases cuyos intereses resultan antagónicos. Las clases no son monolíticas sino que poseen diferencias y contradicciones internas, concepciones distintas, lo cual ocasiona que surjan conflictos entre diferentes fracciones de dichas clases y que éstas no tengan una actuación uniforme frente al Estado.

Después de largo tiempo de una típica dominación òligárquica en el Ceará, el poder lo han ejercido sectores urbano-industriales vinculados a estructuras agrarias tradicionales durante casi veinte años. En ese periodo, que corresponde a la dictadura militar en el Brasil, los “coroneles”³ Virgilio Távora, Aduino Bezerra y César Cals ocupan alternativamente el gobierno estatal.

A finales de 1982, fruto de un acuerdo de las elites dominantes, ya que en la disputa por la sucesión las divergencias entre los tres “coroneles” impiden que una de las facciones asuma el poder, Gonzaga Mota (economista, con origen en las capas medias urbanas, ligado a la tecnoburocracia) es elegido gobernador. Cuando se adhirió a la campaña presidencial de Tancredo Neves, rompe con las fuerzas políticas que lo eligieron. Se unen a él sectores empresariales, en particular el Centro Industrial del Ceará (CIC), entidad articuladora de los intereses de la nueva generación de empresarios, con vínculos en el Centro-Sur y que desempeña un papel importante en la redemocratización del país. La reactivación del CIC se constituyó en un importante aspecto de la estrategia de la burguesía en el Ceará para proyectarse nacionalmente y llegar al poder. Tasso Jereissati, futuro gobernador, afirma en su toma de posesión como presidente del CIC:

El CIC asume que no hay ninguna perspectiva a largo plazo para el empresario sin una solución de los problemas sociales del país. O todos resolvemos en conjunto el problema de la justicia social, o todos pereceremos. La bandera contra la miseria debe ser izada y defendida por nosotros [...] Nuestra opción por la libre empresa se opone, como es evidente, a la alternativa de la socialización de los medios de producción. No obstante, esta opción no excluye nuestra concordancia al mismo tiempo con la acción disciplinadora y democrática por parte del Estado en la defensa de los legítimos intereses de la sociedad (Parente, 1989: 14).

El discurso revela algunos contornos del proyecto de la burguesía: crecimiento económico con *justicia social*, primacía de la *libre empresa* en la solución de los problemas nacionales, Estado como mediador *de los intereses de la sociedad*. En la coyuntura liberal democrática de mediados de los años ochenta, fase de intensa movilización política tanto en Brasil como en el Ceará, el empresariado “moderno” se presenta como defensor de la sociedad civil.

El estudio del caso del Ceará, marcado por el clientelismo y por la miseria, puede ayudar a comprender el montaje de un sistema político “moderno” en una región “atrasada”. El desplazamiento de los “coroneles” (“los” responsables de la pobreza, el paternalismo, los empleos múltiples) del centro del poder, no obstante estar identificados con los intereses del empresariado e incluso con representantes del capital

³ La palabra “coronel”, en el siglo pasado una patente militar de la Guardia Nacional (corporación auxiliar del Ejército, creada en 1831 y que existió en el interior del país), concedida a representantes de la clase dominante que ejercían poder político y se caracterizaban por el trueque de favores, hoy se emplea para nombrar a políticos con prácticas personalistas, especialmente los de las áreas rurales del Nordeste.

financiero, es condición para implantar una política económica con justicia social que atienda a los intereses de los nuevos empresarios, los cuales —de acuerdo con su argumentación— se confunden con los de la colectividad. Dirigiéndose a Gonzaga Mota (recién electo gobernador), Jereissati (entonces presidente del CIC) declara que la situación del Ceará está agravada, entre otros factores, “[...] por la mala gestión que impidió al Estado optar por cualquier política económica compatible con los anhelos de su colectividad” (Parente, 1989: 17).

En la fase actual del capitalismo, el empresariado no debe contentarse con la mediación de los partidos políticos, sino asumir el poder y relacionarse directamente con los demás grupos sociales, así como gestionar las instituciones del Estado. Ha llegado el momento de que las nuevas fuerzas políticas conquisten la hegemonía, predominio de un grupo social sobre el conjunto de la sociedad, a partir de una fase de lucha política en la que una determinada fuerza o una combinación de ellas se impone sobre toda el área social y, por ser económica, fundamenta “[...] la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo decisivo de la actividad económica” (Gramsci, 1980: 33).

Con la ascensión de Jereissati al gobierno del Ceará (en enero de 1987 es elegido gobernador, puesto en el que continúa hoy, después de su reelección en 1994), lo cual representa principalmente los intereses del sector de bienes de consumo de masa, están dadas las condiciones para realizar el proyecto de modernización, articulado nacional e internacionalmente.

El proyecto político de la burguesía, delineado en el discurso de sus representantes, se vuelve más preciso cuando se confronta con los hechos. En 1988, el gobernador Jereissati más cinco empresarios cearenses, sus auxiliares directos: Sérgio Machado (secretario de Gobierno, hoy diputado federal del PSDB); Assis Machado (secretario de Transportes y actual secretario de Gobierno en el Ceará); Byron Queiroz (secretario de planeación y actual presidente del Banco del Nordeste del Brasil, BNB); José Liberato (secretario de Irrigación) y Cândido Quinderé (presidente de la Siderúrgica del Nordeste) se disputan en la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (Sudene) una cantidad consignada de 307 millones de nuevos cruzeiros, correspondiente a 50% del presupuesto total del Fondo de Industrialización del Nordeste (Finor) para aquel año (*O Povo*, 15/10/89). Para presionar la aprobación de sus 15 proyectos —en los ramos textil, agroindustrial, agropecuario, industria de alimentos, mecánico-eléctrico, químico y siderúrgico— no necesitan mediaciones: ahora administran al propio Estado. La práctica de apropiación privada de los recursos sociales se mantiene y se amplía, lo cual pone de manifiesto la prioridad de los intereses particulares frente a los intereses públicos. La gestión de empresarios del CIC, de la que Jereissati es uno de los exponentes, pasa a ocupar cargos clave en las empresas estatales, por lo que se constituye en una élite de dirigentes públicos. Este tipo de proyecto, al asumirse como capitalista,

[...] Creemos en el capitalismo, no sólo porque somos capitalistas, sino porque es el único sistema capaz de distribuir la riqueza y de preservar al mismo tiempo las libertades y los derechos del hombre (Parente, 1989: 14),

se diferencia del esquema tradicional de los “coroneles”, fuerza hasta entonces hegemónica en el contexto estatal, como se intenta demostrar a continuación. Para la consecución de su objetivo (gestión financiera competente para invertir en sectores productivos de alto rendimiento económico), la “elite del cambio” —además de administrar al Estado—, necesita construir una base propia de apoyo político, consolidar nuevas dirigencias y buscar sustentación, no en las capas medias (representadas en el Ceará principalmente por los funcionarios públicos), sino en las clases trabajadoras y en los “excluidos”.

El discurso que mejor se adapta a los propósitos de la nueva administración es el de la moralización del servicio público, que se complementa con el contenido socialdemócrata (mejor patrón de vida y consumo, desarrollo del mercado interno, derechos del ciudadano, entre otros). El modelo que mejor se adecua a la nueva administración es el de la empresa capitalista: gestión moderna y racional —eficiencia en la prestación de servicios básicos, mayor productividad de los servidores, eficacia en la aplicación de recursos, mayor control del servicio público con la utilización de la informática, planificación, tributación—, aliada al *marketing* político de la acción de gobierno mediante el uso intenso de los medios de comunicación de masas, tanto de la gran empresa como de los vehículos alternativos.

El análisis de la reforma agraria en el Ceará no puede prescindir de esas funciones del “gobierno de los cambios” puesto que forma parte de la estrategia para consolidar las relaciones capitalistas en el campo, bajo el liderazgo del sector más dinámico de la agricultura, el complejo agroindustrial, sin perder la legitimidad frente a los segmentos organizados de la sociedad civil. En otras palabras, la reforma agraria, excluida *la alternativa de socialización de los medios de producción*, es defendida por la burguesía.

En este sentido, la prioridad conferida a la reforma agraria no se configura como retórica de campaña o programa, sino como condición básica para el crecimiento económico del Ceará, capaz de reducir las desigualdades y la pobreza absoluta en el sector primario (y, en consecuencia, aumentar las ganancias del sector industrial de bienes de consumo de masas), así como de llevar la paz al campo. No se trata, por lo tanto, del mero discurso demagógico sino de una necesidad social y económica frente al agravamiento de la lucha de clases en el campo (aumento en la cantidad de conflictos de tierra y nuevas formas de violencia selectiva), la movilización de los trabajadores rurales (presencia constante y cobranza de los trabajadores en los órganos públicos), la presión de la Iglesia y de las fuerzas que integran la unión victoriosa en las elecciones para gobernador en 1986 (PMDB, PDT, PCB y PC de Brasil, apoyados por entidades sindicales y populares).

A estas presiones políticas, el gobierno de Jereissati responde con la formación de un razonable apoyo institucional para implantar el “Programa de Apoyo a la Refor-

ma Agraria”: nombramiento de dirigentes con experiencia y respaldo popular, asignación de recursos financieros, humanos y materiales; captación de cantidades consignadas federales; creación de órganos y mecanismos de articulación. La existencia de condiciones favorables a la realización de la reforma agraria potencia la acción reivindicatoria de las entidades sindicales y populares, lo cual fortalece las alianzas entre esas organizaciones y un reducido grupo de servidores públicos, comprometidos con su ejecución.

El proceso de realización de la reforma agraria se muestra conflictivo. En la medida en que los resultados económicos —gestión del proceso productivo por los trabajadores, diversidad de formas asociativas de organización de la producción y del trabajo— y políticos —incorporación de las dirigencias a partidos de oposición, mayor poder de presión y de negociación con las instituciones gubernamentales— se van manifestando diferentes de los esperados por el “gobierno de los cambios” (integración a la economía de mercado, apoyo político de las dirigencias, paz en el campo), se corrobora una reacción. El gobierno pasa a adoptar medidas como la reordenación de prioridades en la asignación de recursos, la alteración de la estructura administrativa y la sustitución de dirigentes. Cuenta con el apoyo de las entidades de clase de los empresarios rurales que presionaban por ese tipo de medidas, y con el de fuerzas internas de los órganos políticos contrarias a la reforma agraria tal como se estaba ejecutando: con la participación de lo acordado en las decisiones sobre la gestión colectiva de los medios de producción.

El discurso se muestra voluntarista y con características neoliberales, porque no basta la gestión y el *marketing* político para la consecución de los objetivos trazados. Elementos dinámicos, como los intereses antagónicos y la intensificación de la lucha de clases, pueden crear reacciones contradictorias e incluso obstaculizar la adopción de la política de reforma agraria por el Estado.

Además de que en determinados momentos históricos y en ciertas condiciones resultantes de la correlación de fuerzas, los instrumentos creados para hacer efectivo el compromiso político con la sociedad —tales como los mecanismos de articulación entre los órganos gubernamentales y de éstos con las entidades de trabajadores rurales, o los eventos para la divulgación de los resultados de la reforma agraria— pueden “evadir” el control del Estado, con lo cual lo social adquiere una autonomía relativa frente a lo económico. Éstos son los aspectos más importantes que se trata de desarrollar sobre la “modernización” del Estado capitalista en el Ceará y, más específicamente, sobre su intervención en el campo.

“CAMBIANDO” AL CEARÁ

La lucha por la tierra

Hablar del fatalismo y de la sumisión de los campesinos del *sertão* del Nordeste no es novedad. Como contrapunto a la visión dominante, estudiosos de los procesos históricos concretos en esa región muestran rasgos que caracterizan una cultura del

Nordeste de lucha y valentía.⁴ Se pone de manifiesto el carácter permanente (y no episódico) del conflicto y de la violencia, entendida como

[...] el uso de la fuerza por grupos de individuos o por el Estado (lo cual apunta a imponer a otros una forma de lucha que satisfaga sus objetivos) es la resultante de las relaciones de dominación de una clase social sobre otra, esta última sin que exija necesariamente el uso de la fuerza (Monteiro, 1980: 29).

La apropiación privada de los medios de producción, en especial de la tierra, y la distribución desigual de las riquezas constituyen una situación de violencia contra los que fueron “excluidos”, incluso cuando no ocurren conflictos. La violencia de ellos se constituye en respuesta a un orden que los degrada, humilla y explota.

Desde esta perspectiva, consideramos que para el análisis del proceso de “modernización” del Estado y la reforma agraria en el Ceará, es pertinente un breve relato de las luchas por la tierra. El uso de la violencia para defenderse de la violencia del sistema capitalista es parte de la experiencia del trabajador rural cearense, visto por la historiografía oficial como amante del orden y pacífico.

El asedio a Caldeirão se constituye en un símbolo de la lucha por la tierra. La historia sucede en el municipio del Crato, al sur del Ceará, donde el “beato” José Lourenço y seguidores se instalan en 1928 en una propiedad del padre Cicero (el líder religioso más importante del Nordeste), jefe político en el Cariri, que celebra el “Pacto de los coroneles” y llega a ocupar la alcaldía. Al llegar a la hacienda, excavan agujeros en la orilla de los ríos para juntar el agua, riegan el suelo, plantan y construyen ingenios. El trabajo se realiza de manera colectiva y los bienes producidos se reparten de manera proporcional a la cantidad de personas de cada familia. En 1963 el sitio es atacado por tropas de la policía militar; las casas, quemadas y las plantaciones, destruidas. Los trabajadores fundan otro poblado y resisten a la nueva agresión matando y expulsando a los militares. Con el auxilio de un bombardeo aéreo un año después, las tropas consiguen derrotar a Caldeirão.

Otra experiencia significativa es la de la hacienda Japuara, en Canindé, *sertão* del Ceará. Se desapropia la hacienda en 1971 por el recién creado Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) después de un conflicto sangriento en el que pierden la vida cinco personas: un trabajador y cuatro defensores del propietario. Es importante destacar que Japuara ocurre durante el gobierno Médici, uno de los momentos de más represión en la historia reciente del país.

En la lucha por la tierra han predominado las prácticas de cooperación entre los trabajadores debido a las condiciones del suelo, que impiden hacer viables pequeñas áreas, y la necesidad de resistir, que exige una organización colectiva del trabajo con división de tareas. Cabe destacar que la pequeña propiedad no constituye la

⁴ Debo esta observación a Manuel Domingos Neto, profesor y doctor del Departamento de Ciencias Sociales y Filosofía de la Universidad Federal del Ceará, que en breve publicará un ensayo, fruto de investigaciones que está desarrollando sobre la ganadería extensiva en el semiárido del Nordeste.

experiencia de vida de los trabajadores rurales del nordeste, donde históricamente siempre predominó la gran producción, a diferencia del sur del país, donde la colonización, en forma de lotes familiares, fue la regla. Aún en la década de los setenta sigue habiendo nuevas luchas y muertes en el Ceará.

La cuestión agraria en el tiempo de los "coroneles"

En el discurso oficial, desde 1975, año de inicio del Polonordeste en el Ceará (Programa del gobierno federal y del Banco Mundial en conjunción con los gobiernos estatales), se dice que la concentración de tierras es un factor de la miseria rural, aunque la sequía sea considerada su principal causa, efecto de los fenómenos de la naturaleza y del atraso tecnológico. El diagnóstico del Proyecto Ceará, creado en el gobierno del coronel Virgilio Távora en 1979 (el mismo Polonordeste, cambiado de nombre para abarcar todo el Ceará y no únicamente algunos municipios), muestra que los "pequeños productores rurales" son los principales responsables de la producción de alimentos y materia prima, a pesar de que no siempre tienen tierra ni los demás medios de producción.

Aunque el diagnóstico apunta a que la concentración de la tierra es una de las causas de la pobreza rural, los instrumentos de intervención se limitan a la compra y venta de tierras y a la regulación de las fincas. No se habla de reforma agraria, sino de colonización, parcelamiento y titulación.

La estrategia para erradicar la miseria es la incorporación de los "pequeños productores" a la economía de mercado mediante la "modernización" de las estructuras de producción y de comercialización, sin transformar la estructura de las fincas (o sea, las relaciones de apropiación de los medios de producción, responsables de la concentración de la tierra, la riqueza y el poder). Los programas estimulan mecanismos de participación y organización que, al asegurar la "modernización" económica sin perder el control político de los trabajadores rurales, hagan posible la capitalización de los resultados obtenidos en el sentido de la legitimación del Estado, en armonía con los representantes del poder local.

En síntesis, el Estado adopta directrices formuladas por agencias financieras internacionales e interviene en el medio rural. Cuando elige como meta prioritaria la "valorización de la pequeña producción" tiende a la "creación de nuevas formas de acumulación y de legitimidad" (Bursztyn, 1980), lo que de hecho hace viable al capital (tierra, ganado, infraestructura) de los grandes propietarios tradicionales o "modernizados".

La élite del "cambio" y las propuestas de reforma agraria

Diez años después, la coyuntura nacional es otra: Nueva República, Asamblea Nacional Constituyente, creación del Ministerio de la Reforma Agraria y de Desarrollo (Mirad), aprobación del Plan Nacional de Reforma Agraria (PNRA); pero es sobre todo el contexto político estatal el que presenta características nuevas. El año de

1985 se caracteriza por una de las mayores movilizaciones de masas en el Ceará, cuando los trabajadores rurales y los sectores urbanos se encuentran en un acto público por la reforma agraria. El éxito de la manifestación se debe a un intenso proceso de preparación en los municipios y en la periferia de Fortaleza, pero también a la historia de la lucha por la tierra.

La implantación del Plan Regional de Reforma Agraria (PRRA), la instalación de la Comisión Agraria (colegiada, tripartita y paritaria, formada por trabajadores, propietarios y poder público), las presiones antagónicas de entidades de la sociedad civil sobre los técnicos y las instituciones gubernamentales, los choques de ideas en los medios de comunicación de masas y las irritadas discusiones electorales para la directiva de la Federación de Trabajadores Rurales del Estado del Ceará/Fetraece, ponen a la reforma agraria en el orden del día. La aparición de la Unión Democrática Ruralista (UDR) —se crea una sección local en diciembre de 1987— y del Movimiento de los Sin Tierra (MST) —las ocupaciones de propiedades y de los órganos públicos se intensifican a partir de enero de 1989— pone de manifiesto el agravamiento de la lucha de clases en el campo.

La “elite del cambio” trata de diferenciarse de los “coroneles” y adopta un discurso crítico en relación con el clientelismo, los empleos múltiples y la falta de transparencia de las administraciones pasadas. En cuanto a las acciones relacionadas con la tierra, el gobierno de Jereissati, en el documento “Plan de cambios”, analiza el precario desempeño de éstas en cuanto a la distribución de lotes individuales en tierras de mala calidad, asistencia técnica y financiera insuficientes, falta de infraestructura física y social, desarticulación entre los órganos públicos en las varias instancias, ausencia de participación de los trabajadores en las decisiones. La intervención del Estado se caracteriza como inocua y en desacuerdo con la realidad cearense, lo cual lleva a ahondar en los aspectos que plantean anomalías en lo referente a las tierras y al desperdicio de recursos.

La toma de posesión de la nueva administración estatal es precedida por la formación de grupos de trabajo para elaborar el “Plan de cambios” y se entrega la coordinación del sector agrícola a un diputado estatal, defensor de la reforma agraria y ex superintendente del INCRA en el Ceará.

En enero de 1987, el Consejo de Representantes de la Fetraece, entidad que apoyó la candidatura de Jereissati —según declaración del entonces presidente José Amadeu: “Tomó sólo una decisión para votar en términos de gobernador y fue a Tasso Jereissati. Fue una decisión del 80% de los sindicatos [...]” (Carvalho, 1988: 64)—, presenta propuestas concretas al Plan. Denuncia la violencia en el campo, los latifundios y las tierras ociosas, las políticas gubernamentales agrícolas, educativas y de salud, la marginación de las mujeres y los jóvenes del medio rural. Exige del gobernador la decisión política de realizar la reforma agraria y desarmar las milicias particulares armadas por los latifundistas; observa además que, en caso de que la reivindicación no sea atendida, el “[...] gobernador será cómplice de todas las violencias en el campo y será denunciado por el movimiento sindical de trabajadores rurales”

(Fetraece, 1987: 5). El texto final del grupo de trabajo es incorporado al “Plan de cambios” (1987-1991) y al Plan del Sector Agropecuario.

El “Plan de cambios” del gobierno de Tasso

La concepción predominante en el “Plan de cambios” es que “[...] la finalidad del Estado es servir a la sociedad y subordinarse a ella, y que para ello es preciso reestructurar el Estado al servicio de la población, lo cual tiene como premisa un cambio profundo en la práctica política y administrativa” (Governo do Estado do Ceará, 1988: 35). Los instrumentos propuestos para realizar los cambios son:

- *el compromiso político con la sociedad: participación activa y crítica* de las entidades representativas de los diversos segmentos sociales en la definición, ejecución y fiscalización de los programas así como la integración de aquéllas con los órganos gubernamentales; estímulo al surgimiento y consolidación de *fuerzas políticas nuevas* comprometidas con los principios de acción del gobierno; y utilización de los medios de comunicación de masas y otros vehículos alternativos para *construir una base de apoyo político*;
- *modernización administrativa*: valorización del servidor público y utilización de la informática para mayor eficiencia de la maquinaria administrativa, institucionalización del sistema estatal de planificación para mejorar la eficacia en la asignación de recursos disponibles, reordenamiento de las finanzas públicas para perfeccionar la tributación y racionalizar gastos y recuperación del banco estatal.

Los puntos mencionados acentúan el papel del Estado como agente activo en el proceso de “modernización” de la sociedad (y no solamente de la administración pública) como la necesidad de su reorganización en los moldes de la empresa capitalista; se hace hincapié en la eficacia y la eficiencia de la maquinaria administrativa en la captación de los recursos financieros (y no en la prestación de servicios públicos a la población). El discurso universalista del “Gobierno de los cambios”, aunque bajo la hegemonía del empresariado, refuerza el control del Estado mediante la política de comunicación y de la integración de los dirigentes de los sectores organizados con los organismos estatales. Se configura la posibilidad de cooptación, definida como

[...] un sistema de participación política débil, dependiente, controlado jerárquicamente, de arriba hacia abajo [...] los que controlan el sistema político tienen medios para comprar o incorporar de algún modo esos esfuerzos de participación, de tal manera que se establezcan vínculos de dependencia entre los que detentan el poder y los dirigentes políticos nacientes. Así, la participación política deja de ser un derecho y se convierte en un beneficio otorgado, en principio revocable (Schwartzmam, 1982: 20).

La aparente contradicción entre la participación de los grupos sociales en los programas gubernamentales y el reforzamiento de la gestión por el Estado de estos mismos

programas, revela una sola determinación: el control por la élite empresarial en el poder, fundamental para descargar a las fuerzas de oposición y del legislativo.

El Plan del gobierno se propone reducir las desigualdades económico-sociales en el medio rural cearense (“una estructura concentrada de la renta y de los medios de producción, sobre todo de la tierra”) mediante la irrigación, la piscicultura y la reforma agraria. Ésta será

[...] omnicomprensiva, contemplando articuladamente la transformación democrática de la estructura de las fincas, la asistencia técnica y crediticia, además de otras formas de acción del poder público, de modo que provoque una verdadera revolución social y económica en el campo. La reforma agraria no se completa con la promoción del acceso a la tierra, sino que abarca el apoyo a la producción y el aumento de la productividad (Governo do Estado do Ceará, 1988: 27).

En cuanto a las estrategias para el desarrollo del sector primario, el documento destaca:

La nueva política agrícola estatal presupone una democratización de los medios de producción, indispensables para la integración de la masa de productores rurales a la economía de mercado. Dentro de este principio, el acceso a la tierra es considerado como condición básica, por lo cual merece prioridad respecto de las acciones del gobierno. Se entiende que el acceso al agua y a los servicios agrícolas se constituye en componente indispensable para la viabilidad de una Reforma Agraria y, por lo tanto, merecerá la atención no menos destacada en la puesta en práctica de la política de desarrollo sectorial (*idem*: 110).

El “Plan de cambios” da prioridad a la reforma agraria mediante la articulación institucional y la participación de los trabajadores, lo cual entraña crear mecanismos de integración que maximicen los rendimientos de los servicios agrícolas, promuevan la organización asociativa y el fortalecimiento económico de los productores.

El “Programa de Apoyo a la Reforma Agraria” apunta a “distribuir, regularizar y reorganizar la posesión y el uso de la tierra, garantizando al pequeño productor rural medios de aumentar la producción y la productividad, dejando los mayores resultados a aquel que realmente trabaja la tierra” (*idem*: 11). Para ello, las áreas reformadas deben convertirse en centro de convergencia de las acciones gubernamentales.

La implantación de la agricultura irrigada dará prioridad a las áreas objeto de la Reforma Agraria; tomará en cuenta la concentración de recursos y esfuerzos, y aumentará su efecto. En lo que se refiere a la generación y difusión de nuevas tecnologías, se hará hincapié en la implantación de sistemas integrados de producción en las zonas de sierra y manchas húmedas irrigadas, así como en las actividades agropecuarias adaptadas a lo semiárido con prioridad para las zonas reformadas (*idem*: 11).

Las directrices gubernamentales para el sector primario indican una decisión política de promover el acceso a la tierra conjugado con instrumentos de modernización como la irrigación y la tecnología bajo el control del Estado, lo cual caracteriza a un

proceso autoritario. El apoyo del gobierno de Jereissati a la reforma agraria significa la integración de la masa de productores rurales a la economía de mercado y la construcción de una base de apoyo político.

El Plan del sector agropecuario

En consonancia con el “Plan de cambios”, el del sector agropecuario se propone reducir la pobreza en el campo mediante la reestructuración de las fincas y de la organización de las unidades productoras en moldes racionales; sus objetivos específicos son:

Apoyar la realización de la reforma agraria y la organización de los productores; reorientar las acciones del sector público de manera convergente y en apoyo a los asentamientos y al mejoramiento de la productividad; organizar el sistema de comercialización y abastecimiento de insumos y alimentos; apoyar formas de mejor utilización de los recursos hidráulicos mediante el manejo integrado de cuencas hidrográficas y el aumento del grado de aprovechamiento de las zonas de mayor fertilidad, especialmente para la mejor articulación con el Programa de Reforma Agraria (*idem*, 1987: 49).

El Plan, que iba a ser puesto en práctica bajo la coordinación de la recién creada Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria (Seara), se apoya en seis líneas de acción: reforma agraria, preservación de los recursos naturales renovables, desarrollo agropecuario, irrigación, comercialización y abastecimiento, y crédito rural. Se organiza el sistema estatal de agricultura para promover el desarrollo del sector de manera coherente y articulada; las condiciones esenciales son: atender los anhelos y las necesidades de los trabajadores; conocer las potencialidades del espacio rural y su reorganización en fincas o fundos; dimensionar la demanda interna de alimentos y materia prima; organizar a los productores para hacer valer sus reivindicaciones y encontrar soluciones a sus problemas; capacitar a servidores y trabajadores; generar nuevas tecnologías y perfeccionar a las ya consagradas por los pequeños productores; ejecutar un programa de producción y comercialización de semillas y pies de plantas; ampliar y utilizar racionalmente los recursos hidráulicos para la producción; un sistema de planificación agrícola eficaz, flexible y predominante.

En cuanto al “Programa de Apoyo a la Reforma Agraria” (Prara), su prioridad proviene del diagnóstico de la estructura agraria del Ceará que, a diferencia del de “los coroneles”, destaca datos relativos a la concentración de la tierra y de la renta; existencia de grandes zonas aprovechables y no exploradas; elevada cantidad de productores con poca tierra, posesión precaria o sin tierra; muchos casos de tensión social provocados por el sistema de posesión y uso de la tierra, así como por las relaciones de producción practicadas que “[...] se inician cuando intereses económicos tratan de manera abusiva de ocupar un espacio (*latu sensu*) ya ocupado por los productores rurales” (*idem*: 16).

En congruencia con este diagnóstico, el programa presenta como finalidad:

Cambiar la estructura vigente de las fincas, distribuyendo y redistribuyendo la tierra, creando mecanismos que garanticen el pleno acceso a los servicios gubernamentales, asegurando el surgimiento de un régimen de posesión y uso que atienda a los principios de justicia social y al aumento de la producción y la productividad, de manera que se garantice la realización socioeconómica y el derecho de ciudadanía del trabajador rural (*idem*: 64).

En resumen, la prioridad concedida a la reforma agraria en el discurso del “Gobierno de los cambios” refleja los intereses del nuevo grupo dominante y el contexto de movilización política prevaleciente en la sociedad cearense. Se constituye también en un mecanismo de legitimación política, en especial frente a los sectores populares que participan de las elecciones para gobernador. Si bien la disputa por el poder entre facciones de la clase dominante amplía los espacios y condiciones en el gobierno de Jereissati para hacer efectiva la reforma agraria bajo el control de las fuerzas “del cambio”, en la medida en que estas acciones empiezan a lesionar los intereses de los propietarios rurales, éstos se organizan y presionan al ejecutivo estatal.

Se trata de un proceso contradictorio, ya que dentro del propio Estado hay sectores que, apoyados en el discurso oficial (planes y programas), amplían los espacios de resistencia y consolidan en la práctica una alianza entre parte de los funcionarios públicos y los trabajadores rurales, tema que se trata de desarrollar a continuación.

“MODERNIZACIÓN” DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL

El gobierno de Jereissati crea un soporte institucional para poner en práctica la reforma agraria e instituye nuevas estructuras y mecanismos de integración entre los órganos y de articulación de éstos con los trabajadores; lleva a la práctica la planificación predominante e incorpora (aunque de manera subordinada) las reivindicaciones y las necesidades de los trabajadores a los programas gubernamentales; asigna recursos humanos y financieros a los asentamientos; concentra los servicios públicos en los inmuebles reformados y promueve la capacitación de técnicos y trabajadores.

Por ser directamente responsable del “Programa de Apoyo a la Reforma Agraria”, se destaca la Seara, que pasa a tener un Departamento de Reforma Agraria (DRA), el Instituto de Desarrollo Agrario del Ceará (Idaace) y el Grupo Ejecutivo de Apoyo a la Reforma Agraria (GERA). La Comisión Agraria del Ceará, instituida por decreto federal, también es analizada antes de la toma de posesión de Jereissati. En este proceso de reorganización administrativa y de reorientación de la actuación de los órganos es necesario comentar el papel de los técnicos, porque de ellos depende en parte la ejecución de los planes y programas.

*Estructura organizativa del sector agropecuario
Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria (Seara)*

La actuación de la Secretaría en el gobierno anterior se caracteriza por la *dispersión, paralelismo de acciones y falta de integración*. La nueva estructura organizativa de la Seara está determinada por su papel de órgano coordinador de la política agrícola y agraria del Ceará a partir de principios como: descentralización de las acciones, estilo de gestión participativo y articulación institucional. El Departamento de Reforma Agraria se crea para acompañar y evaluar la implantación de los proyectos de asentamiento; promover la integración de las instancias municipal, estatal y federal; organizar las informaciones y garantizar el acceso a las entidades de la sociedad civil, así como apoyar sus iniciativas.

El convenio de coparticipación INCRA-Gobierno Estatal (firmado el 26 de mayo de 1987) es el instrumento principal que asegura la aportación de cantidades consignadas federales al Ceará, necesaria para la ejecución de innumerables actividades (presas, electrificación rural, caminos vecinales, salud, educación, “Mercados de la Reforma Agraria”), que se constituyó en importante fuente financiera para los asentamientos (de 1985 a 1989) y representó 55.80% del total de las inversiones realizadas en las áreas referidas (Martins, 1990).

Comparando el total de recursos asignados a la reforma agraria en el Ceará entre 1987 y 1989 (16 millones de nuevos cruzeiros) con el presupuesto del Finor en 1989 —*O Povo*, 15 de septiembre de 1989— (600 millones), no cabe duda de la prioridad que se concede al segundo programa. Más aún, si se confronta el valor de 16 millones con la cantidad de 10.7 millones que litiga el gobernador Tasso al Finor para una de sus empresas, la Frutop Productora de Alimentos S. A., se llega a la conclusión de que un solo proyecto agroindustrial recibe más recursos públicos en un año que los 45 proyectos de asentamiento existentes en la época en el Ceará. El grupo empresarial Jereissati, de manera semejante a otras industrias del Ceará, tiene actividades económicas diversificadas, incluso grandes propiedades rurales, y se beneficia de estos recursos para sus actividades agroindustriales y agropecuarias.

Los números desacreditan el discurso “del cambio” en pro de la reforma agraria y la crítica de los empresarios a la “incapacidad de gestión” de los asentados frente a la eficiencia de sus empresas. En una lógica inversa, se puede atribuir esta incapacidad al propio empresariado, que se apropia de los recursos públicos pero no los aplica para fines sociales de generación de empleo y utilidad, y al Estado, que no satisface las necesidades básicas de producción de los trabajadores rurales.

Instituto de Desarrollo Agrario del Ceará (Idace)

La extinción del Instituto de Tierras del Ceará (Iterce), ejecutor desde 1979 de las acciones agrarias en el Ceará, fue causada por el descrédito del órgano debido al exceso de obligaciones, al involucramiento de los directores en fraudes de tierras (como en hacienda Vitória, en Canindé) y al descuido en los conflictos que tienen por resultado la muerte de poseedores, por ejemplo de la hacienda Queimadas en Coreaú,

ambas en el Ceará. Los intereses que buscan su extinción y la morosidad de la comisión constituida con este fin llevan a que la creación del nuevo órgano de desarrollo agrario no tenga lugar sino hasta finales de 1987 (ley 11.412 del 28 de diciembre de 1987); sus objetivos son la regulación de las fincas, la discriminación de tierras desocupadas y la asignación del título de posesiones. Cabe recordar que propiedades con menos de 500 ha (decreto 2363 del 21 de enero de 1987) no pueden ya ser expropiadas por el INCRA (órgano federal); corresponde al Idace (órgano estatal) la compra o el arrendamiento de tierras, única posibilidad para obtener esos inmuebles.

Lo que diferencia al nuevo órgano del anterior es su responsabilidad de (en cooperación con el INCRA), promover el desarrollo agrario en el Ceará y asegurar condiciones para que los asentamientos estatales se vuelvan unidades de producción y trabajo. Hasta entonces sólo existían legalmente proyectos federales de asentamiento. El gobierno de Jereissati (decreto 19.224 del 20 de abril de 1988) crea los proyectos estatales de asentamiento, fruto de la reivindicación de los trabajadores de dichos inmuebles, lo cual hizo posible que éstos obtuvieran recursos tanto del Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria (Procera) como de los órganos estatales para infraestructura productiva y social.

El reconocimiento de los proyectos estatales de reforma agraria es importante en la medida en que impulsa las movilizaciones de trabajadores para garantizar la organización del proceso productivo y la gestión de los asentamientos; asimismo, conduce a la constitución de entidades asociativas y al surgimiento de formas alternativas de destino y de titulación de las tierras.

MECANISMOS DE ARTICULACIÓN

Comisión Agraria

La Comisión Agraria, creada por el Estatuto de la Tierra en 1964, sólo consigue que se apruebe su estatuto interno veinte años después (*Portaria* núm. 465 del 31 de julio de 1986). Sus atribuciones son: instruir pedidos de adquisición y expropiación de tierras; pronunciarse sobre la selección de candidatos para asentamientos; brindar sugerencias al INCRA sobre la elaboración, ejecución y acompañamiento del Prra.

En el Ceará, la Comisión se instala en agosto del mismo año (*Portaria* núm. 157 del 6 de agosto de 1986), y está compuesta por tres representantes de los trabajadores, tres de los propietarios y tres del poder público; al INCRA le correspondió la presidencia. Durante su breve existencia (trece meses), tiene una actuación destacada, si se considera la fragilidad del movimiento sindical, la estructura clientelista de los órganos públicos y el peso de los sectores urbano-industriales con sólidas bases agrarias (Barreira, en ABRA, 1986). En 23 reuniones se aprueban 41 procesos de expropiación; 35 fueron los inmuebles expropiados, con un total de 65 460 hectáreas y 1 928 familias. De éstos, ocho no tienen emisión de posesión debido a litigios judiciales o a la falta de depósito de títulos de la deuda agraria. Los demás no son

expropiados por razones jurídicas o por ser retirados del orden del día debido a limitaciones del suelo y desmembramiento del inmueble en zonas inferiores a las 500 hectáreas.

Los propietarios rurales se resisten al cumplimiento de los cuatro criterios establecidos en el Estatuto de la Tierra sobre la función social de la propiedad, en especial a las disposiciones jurídicas que rigen las relaciones laborales y las normas de preservación ambiental. Ésta es la argumentación que desarrollan los representantes patronales para ocultar la importancia de la tierra como reserva de valor y medio para captar recursos públicos, como el Finor. La Comisión Agraria se vuelve centro de polémicas y el blanco principal de los propietarios en noticias transmitidas por la prensa. En febrero de 1987, sus representantes renuncian alegando falta de imparcialidad y sectarismo ideológico de los demás consejeros:

El presidente de los representantes de los propietarios rurales ante la Comisión, José Ramos Torres de Melo, hijo, afirmó que los propietarios rurales, cuando se dictaba sentencia en cualquier proceso de expropiación, siempre acababan vencidos porque no hay imparcialidad por parte de los demás integrantes de la Comisión Agraria del Ceará [...] los demás votan con sectarismo ideológico y faccioso pues solamente quieren, junto con el Superintendente del INCRA, promover la expropiación incluso de tierras productivas [...] “El Estado del Ceará será escenario de sangrientos conflictos”, observa exaltado Melo hijo (*Diario do Nordeste*, 26 de febrero de 1987).

Hasta sin la presencia de los propietarios, la Comisión continúa reuniéndose, y hace que la Federación de Agricultura, Comercio e Industria del Ceará (FACIC) —entidad tradicional del empresariado— nombre a otros miembros. Se dirige una nueva denuncia contra los representantes del INCRA y del gobierno estatal al presidente de la república, ministros, gobernador y parlamentarios cearenses. Publicada llamativamente en la prensa local, es del siguiente tenor:

La FACIC dirigió telegramas a las autoridades mayores de la nación y a aquellas comprometidas con la solución del problema, denunciando lo que sucede en nuestro Estado [...] Es profundamente lamentable que un sector de tanta importancia vinculado al Ministerio del Desarrollo y de la Reforma Agraria esté sirviendo de juego ideológico a dos personas que hacen y deshacen en la repartición, con la finalidad de transformar el medio rural en un barril de pólvora [...] no hay propiedad rural que se encuadre en los parámetros exigidos por el INCRA y, por carecer de esas condiciones, imposibles de ser alcanzadas para su productividad porque están fuera de la realidad, quedan sujetas a la descalificación como empresas rurales para latifundio en explotación y, en cuanto tales, están sujetas a la expropiación (*Tribuna do Ceará*, 8 de junio de 1987).

En el discurso de los propietarios rurales, el principal ataque se dirige contra los criterios de expropiación, el concepto de empresa rural y el de tierra productiva. Cualquier acción de los técnicos es vista como “subversión”, “agitación”, aun cuando esté respaldada por la ley (el Estatuto de la Tierra establece parámetros para clasificar el latifundio por explotación, por dimensión y empresa rural, así como para cumplir la función social de la propiedad) o por un programa oficial (el PNRA define los

procedimientos para acciones de expropiación). En octubre de 1987, con el decreto núm. 2363, los intereses de los propietarios son atendidos: el INCRA desaparece y los criterios de expropiación son alterados. En protesta, representantes de los trabajadores en todo el país, encabezados por la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag), se retiran de las comisiones agrarias.

Grupo Ejecutivo de Apoyo a la Reforma Agraria (GERA)

La realización de la reforma agraria preconizada en los documentos oficiales exige —además de la participación de los trabajadores— integración institucional, complementariedad de las acciones y mejor organización de los medios para ejecutar las actividades. Para ello, se crea (*Portaria* núm. 1249 del 16 de noviembre de 1987) el GERA, compuesto por trece órganos públicos: dos federales (INCRA y Banco del Nordeste del Brasil) y once estatales (Secretarías de Agricultura, Recursos Hidráulicos, Educación, Salud, Planificación y las instituciones de Desarrollo Agrario, Asistencia Técnica, Investigación Agropecuaria, Comercialización, Abastecimiento y Pesca), además de por representantes de siete asociaciones de asentados y uno de la Fetraece. Su institucionalización apunta a realizar acciones integradas de reforma agraria en los siguientes aspectos: apoyar a la producción y a la organización de los asentados para participar en la gestión de los asentamientos; compatibilizar fuentes de crédito, así como coordinar la elaboración y la aprobación de los proyectos; llevar a cabo seguimiento y evaluación.

Los técnicos de los diversos órganos públicos, en las instancias municipal, regional y estatal, pasan a trabajar en forma conjunta. El eslabón de la vinculación entre los equipos interinstitucionales en el campo y el colegiado estatal está en los representantes de aquellos órganos en el GERA, que elaboran su reglamento interno; asimismo, aseguran la autonomía en la elección del coordinador por voto directo de los consejeros. Éstos desarrollan una intensa actuación en las áreas reformadas (crédito, capacitación de asentados y técnicos, “Mercados de Reforma Agraria”), y se reúnen mensualmente para aprobar los proyectos del Procerá. El seguimiento de las acciones se hace mediante viajes a las diversas regiones del Ceará. Con base en las dificultades encontradas y en las experiencias concretas en marcha, se elabora una metodología que contiene directrices para la planificación progresiva y la actuación de los técnicos.

La integración interinstitucional para apoyo a los asentamientos se constituye en un punto central del discurso y de la acción gubernamentales, la cual hace posible la realización de dos “Mercados de la Reforma Agraria”, que presentan como objetivos la comercialización de productos, el intercambio de experiencias y la promoción de actividades culturales. El apoyo financiero de esta iniciativa proviene de diversos órganos públicos estatales y federales.

El Primer Mercado, propuesto en el encuentro de asentados en la Fetraece, tiene lugar en octubre de 1988 y en él participan 205 asentados y 48 trabajadores “sin tierra” del Ceará, 93 asentados del nordeste, además de técnicos. El hecho de ser el primer acontecimiento de este género en el país (aliado a la complejidad de los

objetivos y a la inexperiencia de las instituciones gubernamentales en el trabajo en un sistema de cogestión con organizaciones de asentados y entidades de la sociedad civil) lleva a que sus resultados más significativos sean políticos: elaboración de reivindicaciones de carácter regional de los asentados del nordeste y articulación de los “sin tierra” del Ceará, que lanzan el manifiesto “Resistencia por la tierra”.

El Segundo Mercado se realiza en agosto de 1989, con participantes de 19 estados del Brasil, con un total de 400 trabajadores rurales, de los cuales más de la mitad son del Ceará, además de técnicos de todo el país. Su estructura organizativa, por reivindicación de los asentados, está integrada por siete representantes de diferentes regiones cearenses: Baturité, Camocim, Canindé, Crateús, Ibiapaba, Itapipoca y Quixadá. Los resultados positivos de la comercialización —venta de 52 000 toneladas de productos agrícolas y 950 piezas de artesanía que representa, respectivamente, 78% y 54% de la producción aportada por los asentados al Mercado— se suman a los políticos y culturales. Cabe destacar el poder de decisión de los asentados en las actividades de las comisiones regionales y de la comisión ejecutiva; la participación expresiva de la sociedad civil (sindicatos, pastoral de la tierra, MST, partidos políticos, entidades de mujeres y estudiantes, ONG); los debates políticos y el documento que contiene reivindicaciones sobre la reforma agraria a los candidatos a la presidencia de la República. El gobernador Jereissati es abucheado durante su discurso en el Mercado cuando se refiere al candidato Collor de Mello.

Los Mercados hacen posible presentar los resultados de la reforma agraria a la sociedad mediante la venta de productos agropecuarios, agroindustriales y artesanales junto a una intensa programación cultural, en la que se valora el “habla” de los trabajadores en diversos vehículos de comunicación: radio, teatro, música, fotografía, artes plásticas, video. Decenas de campesinos, al lado de artistas del medio urbano, participan en los mercados, en los cuales son autores y actores y atraen a amas de casa, estudiantes, servidores públicos, comerciantes y obreros. Es fundamental el intercambio de experiencias sobre las formas asociativas de producción y comercialización, y las estrategias de lucha y de organización del movimiento sindical y del MST.

Breves consideraciones sobre la acción institucional

La acción institucional es contradictoria porque la lucha de clases, prevaleciente en la sociedad, se materializa en los enfrentamientos político-ideológicos que permean la estructura del Estado. Dicho proceso siempre se halla presente, aunque camuflado, y en algunos momentos se vuelve más evidente:

- la comisión agraria hace explícitos los intereses antagónicos entre propietarios y trabajadores, lo cual provoca conflictos que, por una parte, conducen al establecimiento de alianzas entre sectores del funcionalismo público y la clase trabajadora rural, en torno a una propuesta de reforma agraria y, por otro, al distanciamiento de esa propuesta del control del Estado;

- el GERA, al actuar como eslabón de vinculación entre los órganos públicos y los trabajadores, excluida la representación patronal, se convierte tanto en un mecanismo de presión, debido a la acción congruente de sus miembros y a la afirmación de los intereses de los asentados, cuanto en blanco de críticas por parte de la jerarquía institucional frente a la autonomía de funcionamiento del colegiado. Los presidentes de estos órganos sirven de portavoz a sectores del empresariado y censuran la forma de conducción de la reforma agraria al insinuar que el GERA realiza un trabajo político-ideológico opuesto a los intereses del gobierno y que los técnicos se articulan más entre ellos que con sus superiores, al tomar decisiones y ausentarse de viaje a los asentamientos con mayor frecuencia de lo que sus deberes les permiten. Dificultades político-institucionales, materializadas en la disputa por el prestigio entre los dirigentes, que se muestran descomprometidos con las acciones integradas en los asentamientos, dejan al desnudo la falta de cohesión del equipo del gobierno en cuanto a la prioridad de la Reforma Agraria para “cambiar” el medio rural;
- los “Mercados de la Reforma Agraria”, al valorizar a los asentados y a los “sin tierra” como productores de bienes materiales y culturales, al facilitar su acceso a los medios de comunicación de masas, provocan reacciones contrarias en sectores de la administración estatal que no consiguen capitalizar los dividendos de esta iniciativa para *consolidar fuerzas políticas nuevas y construir una base de apoyo político*, a pesar del esquema publicitario montado con tal propósito.

Fruto de esta situación, a finales de agosto de 1989 da inicio el proceso de sustitución de dirigentes, y se pide la dimisión a los secretarios de Agricultura y Reforma Agraria, de Industria y Comercio y de Educación (*O Povo*, 1 de septiembre de 1989). Es iluminador comparar las declaraciones de los representantes del Estado y las de la clase patronal.

Para Jereissati, las exoneraciones proceden de un cambio político-administrativo, representan *un salto cualitativo* y no un prejuicio para el equipo gubernamental.⁵ El nuevo titular de la Seara, Diógenes Cabral do Valle (propietario del Grupo Valle, formado por empresas de consultoría y elaboración de proyectos, importación y exportación, informática y prestación de servicios), es de la opinión que la metodología adoptada en la reforma agraria, en la gestión del ex secretario Eudoro Santana, va en sentido contrario a la meta del “Gobierno de los cambios”: *el desarrollo en régimen empresarial de la cotonicultura, fruticultura y piscicultura* (*O Povo*, 23 de septiembre de 1989).

⁵ La noticia “Tasso pide la dimisión a tres secretarios y da posesión en el mismo día” (*O Povo*, 1 de septiembre de 1989), destaca el hecho de que el subsecretario de Agricultura y Reforma Agraria, —“técnico de la más elevada competencia” y profesionalmente ligado a los asuntos de la agricultura—, no asume el cargo y toma posesión como titular de la Seara “un nombre desconocido” que el gobernador “conoció hace quince días”.

El presidente de la Federación de la Agricultura del Estado del Ceará (FAEC), entidad que representa a los propietarios rurales, José Ramos Torres de Melo (miembro de la UDR y ex integrante de la Comisión Agraria), afirma en su discurso de toma de posesión: “[...] que la Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria cuidó más de la reforma agraria que de la agricultura. Dicho error está siendo corregido ahora con el nombramiento de un nuevo secretario que se inclina más por la agricultura que por la reforma agraria, como actuó Eudoro Santana” (*O Povo*, 21 de octubre de 1989).

Las exoneraciones del secretario, subsecretario, directora de reforma agraria, además de la sustitución de otros dirigentes integrantes del GERA, muestran que el gobernador quiere llegar no a las personas, sino al propio modelo de reforma agraria “en construcción” en el Ceará.

Actuación de los técnicos

La consolidación de las estructuras institucionales y de los mecanismos de integración presupone un cuadro de servidores que asuman nuevos papeles. En el Ceará, la vivencia de un grupo de técnicos en el desarrollo rural y en la reforma agraria hace posible la elaboración de la “Metodología de Apoyo a la Organización de los Trabajadores Rurales”, a partir de elementos productivos y en torno a ellos, generados de manera asociativa. Tiene como eje la utilización de recursos públicos para fortalecer la organización de los productores; tiende a:

[...] participar en las decisiones sobre las políticas agrícola y agraria; promover modificaciones en la estructura agraria; mejorar las condiciones de trabajo, renta y vida; reorientar la actuación del sector público con una perspectiva democrática y de competencia de los profesionales en la prestación de servicios a la población (Argumedo, 1987).

La consolidación de esta metodología⁶ ante los técnicos que participan en la reforma agraria se debe a diversos factores: definición en los encuentros de asentados del “camino” de cooperación agrícola, lo cual fortalece a las asociaciones y a las comisiones; articulación con los sindicatos, la Iglesia, los partidos y apoyo a los “sin tierra”; presión de las entidades de los trabajadores (apoyadas por parlamentarios y abogados comprometidos con las luchas por la tierra) que utilizan todos los medios (incluso ocupaciones y campamentos en órganos públicos) para que sean atendidas sus reivindicaciones; seguimiento interinstitucional de las zonas reformadas y asesoría técnica que respete las experiencias de los asentados; actuación del GERA, con una articulación que no respete la burocracia, lo cual hace posible a los asentados y técnicos de campo participar en las decisiones relacionadas con la liberación de

⁶Esta metodología se basa en los siguientes documentos: Programa Básico de Asentamiento del PNRA (Mirad-INCRA, 1985), Metodología de Apoyo a la Organización de los Trabajadores Rurales (Argumedo, 1987) y Política de Asentamiento (Mirad-INCRA, 1987).

recursos y la prestación de servicios, así como conocer la práctica de los dirigentes, el funcionamiento de los órganos y la política de la reforma agraria.

La legitimación de la metodología en un documento oficial de la Seara, discutido en los varios colegiados e instancias de ejecución, reafirma la reforma agraria como estrategia para la transformación del medio rural, la organización a partir de los intereses de los trabajadores y la acción de los técnicos como una práctica, considerada por ellos como “educativa/liberadora y dialógica/problematizante”.

Los trabajadores conquistan el acceso a los órganos gubernamentales, presentan sus propuestas, discuten con las autoridades la atención de sus necesidades. Los técnicos pasan a conocer y a comprometerse con el proceso en curso. La metodología adoptada hace posible la aparición de diferentes vínculos en las relaciones entre Estado y sociedad civil que no necesariamente atienden a la clásica forma de cooperación. Rompiendo con los patrones de comportamiento impuestos a lo largo de los años por el autoritarismo del régimen militar y por el empresariado (más recientemente), algunos funcionarios públicos asumen su condición de servidores de la población y pasan a denunciar públicamente la violencia contra los trabajadores.

Una de las denuncias tiene su origen en la declaración del superintendente de la Policía Federal en el Ceará, Mário Correia, durante la charla “Acción de la Policía Federal en los conflictos de tierra en el Ceará”, en la FACIC en julio de 1987. Cuando se le pregunta sobre la formación de milicias privadas, afirma: “Reconozco que ustedes necesitan defender sus propiedades, partiendo de que lo hagan dentro del Derecho, registrando sus armas” (*O Povo*, 15 de julio de 1987). Ante la omisión del gobernador y los ministros frente al pronunciamiento mencionado, decenas de funcionarios reunidos en la sede de la Sudene firman una nota de repudio en la que preguntan:

¿Qué condiciones de trabajo tendrán los técnicos de los órganos federales y estatales que están asumiendo con seriedad y responsabilidad la ejecución de los programas oficiales dirigidos a las zonas de reforma agraria frente a las amenazas que se les están haciendo a los trabajadores rurales y por extensión a los técnicos que apoyan esta propuesta? (Martins, 1990).

En octubre del mismo año se divulga una moción de protesta contra el decreto que altera los criterios de desappropriación; afirma que

[...] en la medida en que el gobierno está imponiendo a la sociedad medidas antipopulares y antidemocráticas que sólo van a hacer crecer la violencia en el campo, nada hace para castigar a los asesinos y a los que ordenan los crímenes cometidos contra trabajadores rurales, líderes sindicales, abogados, padres y tantos otros aliados en la lucha por la tierra (Martins, 1990).

La más contundente de todas las denuncias proviene de técnicos del equipo interinstitucional de educación para las zonas reformadas, que tienen por objetivo construir una propuesta a partir de la movilización y la participación de los asentados, que contemple la siguiente línea de acción: “[...] que se debe entender como desafío

a la transformación de la relación concreta 'trabaja o estudia' en 'trabaja y estudia'". El documento elaborado por el equipo se remite a las persecuciones y brutalidades de la Ducoco (empresa agroindustrial y propietaria de inmuebles en el litoral norte del Ceará) y del padre Aristides (vicario y propietario de tierras en esa región) contra los trabajadores de las haciendas Morro dos Patos, Melancias y otras vecinas a la zona reformada de Lagoa do Mineiro, localizadas en Itarema. La denuncia de los técnicos es remitida al gobernador y divulgada en la prensa local:

La descripción de los técnicos de Educación habla además de que cuatro trabajadores rurales, según las declaraciones, fueron asesinados cruelmente, sin que la justicia haya castigado a los criminales, que continúan en el mismo lugar, amenazando a hombres, mujeres y niños, encubiertos por latifundistas y empresarios. El documento continúa informando que el día 10 de febrero, cuando realizaban una reunión con 100 trabajadores, una técnica trajo la noticia de que habían matado a Valdeci Ezequiel. El personal de la Secretaría siguió todo el acontecimiento, incluso llevó el cuerpo del trabajador hasta Morro dos Patos. La Secretaría de Educación pretende, con base en este documento, discutir la cuestión con el gobernador del Estado, dado que hoy, además de los trabajadores rurales, cualquier técnico que lleve a cabo acciones en el área corre concretamente peligro de muerte (*O Povo*, 18 de marzo de 1988).

Las movilizaciones, mediante el sindicato de trabajadores rurales con el apoyo de la Iglesia, ONG y la ayuda de los asentados con alimentos, dinero y hombres, presionan al INCRA y al gobierno estatal consiguiendo el desarme de los pistoleros. La divulgación en octubre de 1988 por la televisión educativa (TVE) y circuito alternativo de cine del video *Lazos de lucha* que relataba la historia del conflicto y del "Primer mercado de la reforma agraria" contribuyó a crear una opinión pública favorable a los trabajadores y a la expropiación de la zona. Para la UDR del Ceará es cuestión de honra la defensa de esa propiedad y consiguió detener en Brasilia la firma del decreto de expropiación (hasta 1989), a pesar de haber sido aprobado en la Comisión Agraria en 1987. La acción de los órganos federales y estatales es inocua y, aun cuando se había determinado acción de busca y aprehensión, no se realizó ningún encarcelamiento ni denuncia de culpabilidad.

Los relatos⁷ ejemplifican momentos de alianza entre un pequeño grupo de funcionarios, 200 aproximadamente, y los trabajadores (a pesar de las repercusiones político-institucionales cuando los intereses de las clases dominantes están en juego) y ponen de manifiesto el compromiso con una acción transformadora que niega la utopía de la neutralidad técnica y del trabajo apolítico. Valoran su competencia profesional y su condición de servidores públicos, con base en la postura crítica de que el poder político es real y que la clase trabajadora debe organizarse y luchar para interferir políticamente en las decisiones. En tanto, los técnicos —respaldados por los documentos oficiales— y los ciudadanos se sienten legítima-

⁷ Los documentos citados se encuentran íntegros en los anexos 17 y 18 de la tesis de Martins (1990) y en el diario *O Povo* del 13 de marzo de 1988.

dos por las directrices de los programas y por la estrategia de acción para recibir una actitud coherente del gobierno.

CONSIDERACIONES FINALES

El discurso inicial “de los cambios” y las primeras acciones del gobierno de Jereissati parecen indicar una decisión política de realizar transformaciones a partir de un compromiso con la resolución de los problemas económicos y sociales de la mayoría de la población con medidas orientadas a atacar las causas de estos problemas y no meramente paliativas, aunque sea contrariando los intereses poderosos.

Después de dos años y medio, esta propuesta sufre reformulaciones debido a la acción de las clases sociales, y se observa el agravamiento de las contradicciones entre empresarios rurales y trabajadores, y de ambos con el Estado. La gestión del Estado es producto de luchas concretas prevalecientes en la sociedad cearense.

La “elite de los cambios”, ahora hegemónica en la gestión del Estado, actúa conciliando intereses y asegurando acuerdos entre las clases a fin de —sin perder la legitimidad ante la sociedad— hacer efectivo su proyecto político de “modernización”, articulado nacionalmente y en atención a las directrices trazadas por las agencias financieras internacionales. En otras palabras, modernizar significa subordinar a la sociedad al proyecto hegemónico de dominación de clase.

La retórica de la defensa del capitalismo (que promete el paraíso en la tierra: *distribución de la riqueza, libertades y derechos*), confrontada con el modo de actuar del empresario-gobernador Jereissati y de otros empresarios-secretarios del “Gobierno de los cambios”, en la captación de los recursos de la Sudene vía Finor, muestra la prioridad de los intereses particulares frente a los intereses públicos.

En esta perspectiva se han de comprender los acontecimientos político-administrativos del gobierno de Jereissati en el periodo de 1986 a 1989. El análisis concreto de cómo ese proceso está ocurriendo revela la postura del “Gobierno de los cambios” en lo que se refiere a la dinámica de la reforma agraria, sus avances y retrocesos.

El modelo “en construcción” de los asentados —incorporación de prácticas anteriores de cooperación de los trabajadores, formas asociativas de trabajo, producción y propiedad de la tierra, adquisición de bienes indivisibles (tractor, presa, camión, ingenio) y gestión colectiva de los medios de producción— entra en oposición con el modelo de parcelamiento de la tierra, de unidades familiares atomizadas y de subordinación de éstas (y de la agricultura) al proceso de producción agroindustrial e industrial. Éste es el modelo que más se adecua a la función del Estado de viabilizar el proceso de valorización del capital, sobre la base de las políticas públicas y en las acciones de los órganos gubernamentales, para integrar a los productores a la economía de mercado, con la producción dirigida a la maximización de los beneficios de los empresarios, por la vía de la apropiación por parte de los capitalistas de las riquezas producidas por los trabajadores.

En síntesis, la propuesta de reforma agraria puesta en práctica por los asentados y apoyada por sectores de los funcionarios públicos entra en conflicto con el modelo del Estado. El gobierno de Jereissati reacciona con medidas concretas: nuevas prioridades de inversión, alteraciones en la estructura administrativa, sustitución de secretarios, que conducen a una reorganización político-administrativa más cercana a sus propósitos reales (capitalismo como el mejor sistema, defensa de la libre empresa, modernización de los servicios públicos, *marketing* político, formación de una base política de apoyo), en consonancia con los intereses de los grupos empresariales y de las entidades de los propietarios rurales.

No resulta sencillo estudiar concretamente la relación de las clases sociales con el Estado capitalista y su lucha por la conquista de la hegemonía; además de enfocar un aspecto específico como la reforma agraria. A lo largo del trabajo, han surgido temas como los límites del Estado, el papel del gobierno en el Estado y el aprendizaje político de las clases en el enfrentamiento y en las alianzas con el Estado. Un análisis más preciso del tema requiere una investigación empírica, abarcadora en el tiempo y en el espacio, para percibir las continuidades y rupturas en una perspectiva histórica, además de lo que presupone el dominio de las teorías recientes del Estado, revitalizadas por los estudios interdisciplinarios, esfuerzo que queda por hacer.

Traducción de Isabel Vericat

BIBLIOGRAFÍA

- Argumedo, Manuel (1987), "Apoio à organização dos trabalhadores rurais: uma proposta metodológica", Fortaleza, IICA, mimeo.
- Barreira, César (1986), "Correlação de forças favorece oligarquia", *Revista de Associação Brasileira de Reforma Agraria* (ABRA), año 16, núm. 2, agosto-noviembre.
- Bursztyn, Marcel (1980), *O Poder dos donos*, Petrópolis, Editora Vozes, coedición CNPq.
- Carvalho, Rejane Maria Vasconcelos (1988), "Movimentos sociais e política na zona rural do Ceará", Fortaleza, UFC-NUDOC, série relatório de pesquisas, 1, mimeo.
- Coutinho, Carlos Nelson (1987), *Dualidade de poderes. Estado, revolução e democracia na teoria marxista*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Federación de Trabajadores Rurales del Estado del Ceará, Fetraece (1987), "Programa básico de trabalho: 1986/1989", Fortaleza, mimeo.
- Gramsci, Antonio (1980), *Maquiavel, a política e o Estado moderno*, Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- Governo do Estado do Ceará (1988), *Plano de mudanças: 1987/1991*, Fortaleza.

- Martins, Mônica Dias (1990), "Reforma Agrária: sonho, sonhei, sonhamos. Luta de classes e assentamentos em terras do Ceará", tesis de maestría, Universidad Federal del Ceará, dactilografiado.
- Ministerio de la Reforma Agraria y de Desarrollo (Mirad), Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) (1987), "Política de assentamento", Brasilia, mimeo.
- Ministerio de la Reforma Agraria y de Desarrollo (Mirad), Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, INCRA (1985), "Plano regional de Reforma Agraria do Ceará", Fortaleza, dactilografiado.
- Monteiro, Hamilton de Mattos (1980), *Crise agrária e luta de classes*, Brasilia, Editorial Horizonte.
- Parente, Francisco Josenio Camelo (1989), "Organização e expressão política da burguesía: os industriais do Ceará", Fortaleza, UFC-NUDOC, mimeo.
- Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria, Seara (1987), "Plano do setor agropecuario: 1987-1991", Fortaleza, mimeo.
- Schwartzman, Simon (1982), *Bases do autoritarismo brasileiro*, Río de Janeiro, Editorial Campus.