



00464.  
Zej.  
2

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE POSGRADO  
MAESTRIA EN SOCIOLOGIA

---

EL ESTADO-PATRON: UN ESTUDIO DE CASO  
LA FUERZA DE TRABAJO ESTATAL EN CEARA  
(BRASIL) 1980/86

ADELITA NETO CARLEIAL FERNANDES  
ASESORIA: SEVERO SALLES

TESIS PRESENTADA A LA FACULTAD DE CIENCIAS  
POLITICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD  
NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO COMO REQUISITO  
PARA LA OBTENCION DEL GRADO DE MAESTRIA  
EN SOCIOLOGIA

México, DF, septiembre de 1986.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## S U M A R I O

	Pag.
Agradecimientos	
Presentación	
INTRODUCCION	8
1. EL ESTADO EN BRASIL Y EL PODER LOCAL EN CEARÁ	15
1.1 Estado brasileño, el poder central	16
1.2 El poder en Ceará: su base económica, política y administrativa	28
1.3 Las condiciones de vida y de ingreso de la población y la configuración de la crisis en Ceará	61
2. EL ESTADO-PATRON EN CEARÁ: APARATOS ESTATALES, CRISIS Y BUROCRACIA DIRIGENTE	70
2.1 Los aparatos estatales y sus funciones	72
2.2 La crisis en los aparatos estatales	84
2.3 El Estado-patrón: los funcionarios públicos	101
3. LOS EMPLEADOS ESTATALES PROVINCIALES: CARACTERISTICAS Y RELACIONES LABORALES	119
3.1 El ejército de los empleados públicos	120
3.2 El nivel de ingreso de los empleados públicos provinciales: impulso a la movilización	138
3.3 Relaciones laborales y explotación en los aparatos estatales.	150

	Pag.
4. LOS CONFLICTOS ENTRE EMPLEADOS ESTATALES Y EL ESTADO-PATRON EN CEARÁ	160
4.1 Los movimientos sociales en Ceará y en especial el movimiento de los empleados públicos provinciales	161
4.2 Características y limitaciones de las organizaciones de los empleados estatales provinciales	178
5. CONCLUSIONES	190
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	198
ABREVIATURAS EMPLEADAS EN ESTA TESIS	203

## P R E S E N T A C I O N

A la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México presentamos la disertación "EL ESTADO-PATRON: UN ESTUDIO DE CASO. LA FUERZA DE TRABAJO ESTATAL EN CEARA (BRASIL) 1980-1986". Con este trabajo pretendemos obtener el grado de Maestría en Sociología.

El presente trabajo, que se desarrolló bajo la asesoría del Maestro Severo Salles, trata de la relación entre el Estado-patrón y sus empleados en la Provincia de Ceará, en el Noreste de Brasil.

Nuestro interés en estudiar este tema se fundamenta en la necesidad de reunir, sistematizar y analizar las informaciones existentes acerca del Estado-patrón, los empleados públicos y sus organizaciones, las cuales no se encuentran a disposición de los estudiosos ni del público.

El creciente aumento del número de los trabajadores estatales y de sus formas de enfrentamiento con el Estado-patrón es un dato nuevo que tiene su importancia para el conocimiento del proceso económico, político y social de esta Provincia de Brasil.

Así, con este trabajo esperamos contribuir -en la medida de nuestras posibilidades- a la comprensión de la realidad de nuestra tierra y nuestro pueblo y ayudar -aunque limitadamente- al avance de los movimientos políticos que buscan la transformación social.

"La experiencia de los Gobiernos burgueses y terratenientes del mundo entero ha creado dos métodos para mantener la esclavitud del pueblo (...) El primero es la violencia (...) Pero hay, además, otro método, (...) Es el método del engaño, de la adulación, de las frases, de las promesas sin fin, de las miserables limosnas, de las concesiones en las cosas insignificantes para conservar lo esencial."

LENIN

"En mi tierra, las carreteras son tortuosas y tristes como el destino de su pueblo errante."

JADER DE CARVALHO

## I N T R O D U C C I O N

Al estudiar la fuerza de trabajo estatal en Ceará, tuvimos como objetivo comprender la lógica de la expansión del empleo público en esta Provincia del Noreste de Brasil.

Nuestros estudios estuvieron dirigidos a entender el empleo público y sus consecuencias al nivel de la economía, del proceso político y social.

En ese sentido, describimos y analizamos el poder en Brasil y en Ceará. El análisis del poder en Brasil fue desarrollado para comprender el panorama general del país en el cual se encuentra Ceará. En cuanto a esto último, se buscó verificar las especificidades del poder local; las características y funciones de los aparatos estatales; la categoría de la burocracia dirigente en éstos; la cantidad y heterogeneidad de los trabajadores estatales, sus organizaciones laborales y las formas de enfrentamiento con el Estado-patrón.

Como método de análisis hicimos un intento de verificar las relaciones y determinaciones entre las bases materiales de la sociedad cearense y el poder político representado en el conjunto de las fuerzas sociales: la clase dominante, los partidos, el gobierno, la clase subalterna, y los movimientos sociales y laborales.

El análisis del contexto cearense fue hecho relacionándolo con la región en la cual se encuentra ubicado, el Noreste, y el

país en su conjunto. La situación concreta de Ceará fue entendida en su vinculación con el contexto nacional en los términos de dependencia económica e interferencia político-administrativa.

Los conceptos principales utilizados en este estudio fueron: clases sociales, poder político, Estado, conflicto, hegemonía, aparatos estatales y explotación. Las definiciones de estos fueron presentadas a lo largo del estudio, sin que fuera necesario un apartado específico para exponer los elementos teóricos aquí utilizados.

En general, se intentó hacer evidente las contradicciones, los conflictos, la esencia, la totalidad y las múltiples determinaciones de los fenómenos.

Nuestras preocupaciones se centraron en verificar: ¿cómo las relaciones de producción se reproducen al nivel de los aparatos estatales? ¿cómo la proliferación de empleos públicos beneficia a la clase burguesa? ¿por qué en Ceará la máquina administrativa no sirve para dinamizar el progreso económico y social? ¿cuál es la funcionalidad de los aparatos estatales para que se justifique su dependencia de voluminosos recursos transferidos de la esfera federal y de agencias transnacionales?

A nivel de la fuerza de trabajo buscamos entender: ¿cuáles son las relaciones laborales entre el Estado-patrón y los empleados públicos? ¿cómo el autoritarismo se encuentra presente en estas relaciones? ¿cuáles son las características y especificidades de esta categoría de trabajadores? ¿cómo estos se organizan y luchan por sus derechos?

En relación al nivel de organización y de movilización de los trabajadores estatales nos interesaba observar: ¿por qué es es tos se organizan en forma acelerada en los inicios de los años de 80's? ¿a qué tipo de confrontación con el Estado lleva tal fenómeno? ¿cómo ellos se relacionan con los otros movimientos sociales y laborales? ¿hasta qué punto estos movimientos contra el Estado-patrón tienen una fuerza política transformadora?

Para reunir los elementos teóricos necesarios para el análisis y verificación de esas cuestiones hemos estudiado los clásicos del marxismo (Marx, Engels, Lenin, Gramsci), teóricos nacionales y latinoamericanos (Francisco de Oliveira, Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso, Luciano Martins, Agustín Cueva), y estudiosos nordestinos (Liana de Casimiro, Manuel Correia de Andrade).

En complementación a estas aportaciones fueron utilizados documentos y datos oficiales de las agencias: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), SUDENE (Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste), SINE/CE (Sistema Nacional de Emprego-Ceará), UFC (Universidade Federal do Ceará), CETREDE (Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional), IPLANCE (Fundação Instituto de Planejamento do Ceará). También hicimos uso de los planes gubernamentales de Ceará, noticias de periódicos locales y nacionales, documentos de las organizaciones de los trabajadores estatales y entrevistas con dirigentes de éstas.

En términos de investigaciones empíricas realizamos 50 en-

entrevistas con trabajadores y/o funcionarios públicos escogidos de forma aleatoria. Los empleados entrevistados fueron los obreros, los auxiliares administrativos y técnicos, los profesionistas, y los funcionarios contactados fueron jefes de servicios, coordinadores y adjuntos, y ex-secretarios ejecutivos.

Las entrevistas seguían un cuestionario determinado y las respuestas fueron abiertas, tomándose de éstas el punto de vista de los empleados acerca de los siguientes aspectos: las características del proceso de trabajo en los órganos públicos; la relación entre empleados y jefes; la relación entre los empleados; la solidaridad entre ellos; las divergencias, las semejanzas y la identificación de ellos como una categoría profesional; la explotación sentida por el trabajador, la alienación, su satisfacción con el trabajo y con el salario y finalmente, la importancia de sus organizaciones para el avance del grado de conciencia política y de unión entre ellos.

A nivel de los jefes, las preguntas dirigían las respuestas hacia: el sistema de poder que ellos ejercen sobre los empleados; el autoritarismo; la subordinación al mando de los jefes de mayor grado; los límites de ese poder; los beneficios acumulados con la función; y la identidad sentida entre ellos.

Con estas investigaciones pretendimos detectar indicativos de: el grado de conciencia de clase de los empleados y de los jefes; el conocimiento de la jerarquía dominante e identificada con los intereses de la clase dominante; el papel de las organizaciones de los trabajadores en la conducción política de sus luchas y

el proceso de trabajo, enajenante y explotador en los servicios públicos.

Sin embargo, estas entrevistas no fueron efectuadas con el objetivo de obtener una muestra representativa a nivel cuantitativo, sino lo que deseamos fue la representatividad cualitativa de las informaciones, y poner en comprobación nuestros conocimientos acumulados con la experiencia de diez años de trabajo en oficina estatal.

En relación al movimiento de los empleados públicos, además de las informaciones reunidas a través de documentos y entrevistas, el análisis fue complementado por nuestras observaciones y reflexiones durante tres años que hemos participado en éste.

La administración pública es una "caja negra", en términos de divulgación de informaciones sobre sí misma. Por una cuestión de seguridad las informaciones acerca del Estado-patrón y del gobierno, como por ejemplo, el número de empleados, las aplicaciones de los recursos públicos, los préstamos extranjeros no están al acceso de la comunidad.

Algunas de esas informaciones fueron logradas a través de informaciones de compañeros empleados públicos, de documentación de circulación interna a los órganos; de las denuncias divulgadas por las asociaciones de servidores públicos; y de las noticias divulgadas en los periódicos locales.

Sabemos de las limitaciones de los datos, y en forma particular aquellos emitidos por la prensa burguesa, sin embargo, es

de lo que se dispone y no creemos que el acceso a las informaciones relativas al Estado, como patrón y como máquina administrativa, vaya a ser más fácil en el futuro próximo, pues, por supuesto la democratización de las informaciones acerca de la administración pública no interesa a los dirigentes de los órganos estatales.

No obstante hay indicaciones a nivel nacional de reformas administrativas, de control de las paraestatales, que ya apuntan para una internalización a nivel provincial. Sin embargo, todo eso no tiene sentido en la medida en que la población sigue sin tener canales de participación efectiva en la planeación, ejecución y control de las acciones del Estado, luego, tales propuestas políticas de control hacia el gobierno no tienen posibilidad de hacerse realidad.

El presente estudio fue desarrollado en cuatro capítulos. El primero trata del Estado en Brasil y del poder en Ceará. El Estado brasileño, como poder central, impone las líneas generales de la dominación burguesa y permite un relativo espacio para los intereses políticos locales. El Estado es presentado en general, en sus características nacionales y actuales. En particular, el poder del Estado se muestra en Ceará con sus especificidades locales: grado de desarrollo económico, rasgos políticos y administrativos.

El segundo capítulo desarrolla aspectos relativos al Estado desde el punto de vista de sus funciones como empleador de trabajadores. En este apartado, el Estado-patrón es analizado en las

funciones y crisis de sus aparatos estatales (las oficinas públicas del poder ejecutivo) y en la capa de funcionarios públicos.

En el tercer capítulo, hemos tratado de señalar las características de los empleados públicos y sus relaciones laborales con el Estado. Los empleados provinciales fueron estudiados en los siguientes aspectos: cantidad, heterogeneidad, nivel de ingresos, explotación, aspiración y percepciones.

Finalmente, en el cuarto capítulo, hicimos un análisis del conflicto entre los empleados públicos y el Estado-patrón, expresado en la lucha organizada de los primeros. El movimiento de los empleados provinciales fue ubicado en el marco de los movimientos sociales locales y presentado con sus características y limitaciones.

## 1. EL ESTADO EN BRASIL Y EL PODER EN CEARÁ

El tema central de nuestras preocupaciones, en este estudio, es el Estado-patrón en Ceará y sus relaciones laborales y conflictivas con los empleados públicos. Para la comprensión del Estado-patrón es necesario el análisis del poder en Ceará, lo cual refleja el Estado brasileño.<sup>1</sup>

El Estado brasileño es analizado en una visión panorámica, en la cual sus características actuales son presentadas configura-

<sup>1</sup> El concepto de Estado es entendido por nosotros como lo plantean LENIN y GRAMSCI. "El Estado, amables señores, es un concepto de clase. El Estado es un órgano o una máquina de violencia de una clase sobre otra." LENIN, V.I. -¿Se sostendrán los Bolcheviques en el Poder?, *Obras Escogidas*, Tomo II, Moscú, Ed. Progreso, 1978, p. 431. Para Gramsci, el concepto de Estado tiene un sentido amplio, es decir, significa hegemonía y dictadura, sociedad civil y sociedad política. Son dos caras de una misma moneda, esferas que se interpenetran. "Estamos siempre en el terreno de la identificación de Estado y Gobierno, identificación que es justamente una representación de la forma corporativo-económica, es decir, de la confusión entre sociedad civil y sociedad política, porque es necesario señalar que la noción general de Estado comporta elementos que hay que relacionar con la noción de sociedad civil (en el sentido en que podríamos decir que Estado=sociedad política+sociedad civil, es decir, hegemonía acorazada de coerción)". GRAMSCI, Antonio - *Quaderni del Carcere*, Turin, Einaudi, 1975, Cuaderno 6, Nota 88, citado en BUCI-GLUCKSMANN, Christine - *Gramsci y el Estado*, México D.F., Siglo XXI, 1979. "En política, el error proviene de una comprensión inexacta de lo que es el Estado (en su significado pleno: dictadura+hegemonía)". GRAMSCI, Antonio - *Pasado y Presente*, México, D. F., Juan Pablo Editor, 1977, p. 92. "El Estado es todo el conjunto de actividades prácticas y teóricas con las cuales la clase dirigente no sólo justifica y mantiene su dominio, sino que llega a obtener el consenso de los gobernados." GRAMSCI, Antonio, *Nota Sul Machiavelli, Sulla Política e Sullo Stato Moderno*, Roma, Riuniti, 1971, p. 109, citado en BUCI-GLUCKSMANN, Christine - op. cit.

rando los aspectos principales de las fuerzas políticas y de las relaciones entre el poder central y el provincial. Las mutuas influencias ejercidas por estas dos esferas del poder van a posibilitar la coexistencia dinámica entre lo moderno y lo arcaico; la liberación política y el retroceso; la legitimidad y las concesiones; y el centralismo y el regionalismo.

Estas ponderaciones apuntan las características más generales sobre el Estado y facilitan la comprensión de las particularidades del poder en Ceará. El poder en Ceará y sus especificidades (económicas, políticas y administrativas) permiten que el Estado-patrón cearense mantenga acciones autoritarias y atrasadas de gestión, control y conservación de su poder sobre los trabajadores estatales y sobre la sociedad en general.

### 1.1. Estado brasileño, el poder central

En los años 70's el Brasil vivía bajo el régimen militar, autoritario y antipopular. La base del poder del Estado estaba sostenida en la burguesía de Estado (es decir, los funcionarios públicos militares y civiles); en la gran burguesía nacional asociada al capital externo y en sectores de las capas medias directamente vinculadas a esta última.

CARDOSO así analiza el Estado en Brasil y añade que el desarrollo brasileño beneficiaba las grandes empresas estatales, privadas nacionales o transnacionales<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Cf. CARDOSO, Fernando Henrique - *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1975. Argumentaciones contrarias a los planteamientos de CARDOSO pueden ser vistas en BREITMAN, Doris - *Consideraciones críticas sobre el papel de la empresa estatal en Brasil*, tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, UNAM/DGP/FCPyS, mimeo, México, D. F., 1978.

El Estado interfería en la economía en gran escala, se asociaba al capital privado, hacía alianzas empresariales y expandía la exportación.

La intervención del Estado en la economía se extendía a consorcios internacionales. La producción industrial de bienes duros (automóviles) predominante hasta entonces fue cambiada por la producción de insumos industriales (petroquímicos, laminados de acero) y productos minerales industrializados (manganeso e hierro).

Según CARDOSO, la expansión del capitalismo financiero incentivaba el crecimiento de la burocracia y de la tecnocracia. Así, el desarrollo brasileño va a caracterizarse por el autoritarismo del capitalismo oligopolista y el Estado con sus instituciones va a consolidar y viabilizar ese proceso de expansión.

El carácter antipopular del Estado en Brasil, en este período, es observado por la ausencia de participación política de las masas y por la adopción de políticas económicas que provocaban bajos salarios y una pauperización acelerada de la población trabajadora. La política económica brasileña se caracterizaba, también, por la dependencia estructural del mercado externo y por un creciente endeudamiento interno y externo.

De esta forma, la situación política y económica de Brasil producía cada vez más fuerzas opositoras. La oposición al régimen militar crecía en los sectores democráticos liberales y populares. Se puede decir que los cambios producidos a finales de los años 70's e inicios de los 80's, hacia una liberación

del sistema político brasileño, fueron resultado de factores internos fundamentales. Tales factores fueron, por un lado, el propio agotamiento del régimen de excepción y, por otro lado, la movilización de las fuerzas democráticas organizadas.

La agudización de la crisis económica, social y política de mostró la imposibilidad e incapacidad de los gobernantes de dirigir y administrar la economía y la vida social nacional.

Por otro lado, las fuerzas populares y democráticas crecieron en movilizaciones y movimientos sociales de protesta y reivindicaciones laborales, conquistando espacios políticos fundamentales.

La lucha de los trabajadores brasileños logró enfrentar las prohibiciones generales a la organización, manifestación y participación política de las masas brasileñas.

Al final de la década de los 70's el pueblo brasileño había logrado significativas victorias sobre el régimen militar, cuyos ejemplos principales fueron:

- . amnistía parcial;
- . huelgas en todo el territorio nacional y en las más distintas categorías laborales;
- . realización del Congreso prohibido de la Unión Nacional de los Estudiantes (UNE), en 1981;
- . ascenso de la organización de los barrios y de las ciudades perdidas en asociaciones y federaciones;
- . organización de los clientes del Banco Nacional de Habitación (BNH);

- . organización partidaria o apartidaria de mujeres;
- . mayor organización y sindicalización de los profesionistas;
- . aumento de la organización de los empleados estatales federales, provinciales y municipales.

La organización y movilización de la clase trabajadora y de sectores de la sociedad civil brasileña se extendieron al ámbito nacional y lograron una articulación a nivel de centrales y federaciones.

Además de los factores internos determinantes en el proceso de cambios en Brasil, ya señalados, la coyuntura internacional va a tener un papel importante en el avance de las movilizaciones populares. Las recientes alternaciones políticas en América Latina, por ejemplo, la revolución nicaraguense, las luchas revolucionarias en El Salvador y Guatemala, los cambios en Argentina y Uruguay, demuestran una correlación de fuerzas democráticas que van a influir en el desarrollo del capitalismo bajo formas más liberales de dominación burguesa.

El camino de lucha del pueblo brasileño avanza y, en los inicios de los años 80's, las luchas de los trabajadores se consolidan. Sus reivindicaciones centrales van hacia la recuperación trimestral del valor de los salarios; aumentos salariales; jornada laboral de 40 horas; derecho a huelga y libertades sindicales.

En este periodo, la más grande movilización del pueblo en Brasil fue la lucha por elecciones directas para la presidencia

de la República. En todas las provincias, el pueblo fue a la calle en grandes mítines a reivindicar este derecho.

Sin embargo, las fuerzas conservadoras en Brasil han logrado determinar el proceso de cambio en moldes todavía autoritarios. - La burguesía brasileña, representada por las fuerzas militares, - en los años 70's, ya había empezado su proyecto de cambio con la política de distensión lenta, gradual e irrestricta.

En este sentido, las fuerzas conservadoras han demostrado su poder hegemónico<sup>3</sup>, en la medida en que, consolida su dominio en la no aceptación por el Congreso Nacional de la enmienda que proponía las elecciones directas para el presidente. El proyecto -- neoautoritario de la burguesía logra cambiar el poder de las manos de los militares (con el consentimiento de éstos) a manos de civiles vinculados al antiguo régimen militar.

Este cambio actual, denominado de Nueva República, sin embargo, es el continuismo bajo apariencias distintas, es decir, hay una relativa apertura política, pero el sistema económico todavía

<sup>3</sup> El concepto de hegemonía es adoptado aquí como Gramsci lo define. Acerca de la complejidad del concepto de hegemonía, GRUPPI nos dice que "(...) el concepto de hegemonía se presenta en -- Gramsci en toda su amplitud, es decir, como algo que opera no sólo sobre la estructura económica y la organización política de la sociedad, sino además, específicamente, sobre el modo de pensar, sobre las orientaciones teóricas y hasta sobre el modo de conocer." GRUPPI, Luciano - *El concepto de hegemonía en -- Gramsci*, México, D. F., Ed. Cultura Popular, S. A., 1978, p. 10. Sobre el concepto de hegemonía, BUCI-GLUCKSMANN sostiene que -- "(...) para Gramsci los efectos de la hegemonía son más que contradictorios. Cuanto más auténticamente hegemónica es una clase, tanto más permite a las clases adversarias la posibilidad de organizarse y constituirse en fuerza política autónoma". - BUCI-GLUCKSMANN, Christine - op. cit., p. 77.

continúa perjudicando la clase trabajadora.

El continuismo está presente en la vigencia de leyes represivas contra la clase trabajadora, como por ejemplo, la ausencia de libertades sindicales en general y el no derecho a huelgas y a sindicalización de los empleados estatales.

El gobierno sigue en el poder de los antiguos representantes políticos del partido de la burguesía, el PDS (Partido Democrático Social), por ejemplo, el Presidente de la República José Sarney y los Ministros de Estado Antonio Carlos Magalhães y Marco Maciel fueron importantes políticos del periodo del régimen militar. Sin embargo, actualmente ellos y un significativo número de políticos están en el partido disidente del PDS, el PFL (Partido de Frente Liberal).

El gobierno federal ha hecho uso de leyes de excepción para decretar paquetes económicos, sin permitir el ejercicio de la democracia, es decir, la participación de políticos opositores y de la población en la discusión y aprobación de tales proyectos.

Las medidas económicas decretadas por el gobierno central pretenden contener la acelerada inflación que corroe la economía y dificulta el propio desarrollo capitalista.

La población está siendo llamada, una vez más, a sostener el crecimiento económico sin recibir a cambio ventajas salariales deseables y posibilidad de influir en las decisiones políticas que les son dirigidas.

La situación actual es todavía más preocupante para las

fuerzas democráticas nacionales porque el conservadorismo está camuflajeado bajo una propaganda ideológica en la cual se transmite la idea de que ya se vive bajo la democracia en el país. El gobierno actual, no elegido por la población, está en búsqueda de su legitimidad y del consenso nacional, con el engaño y el apoyo de fuerzas políticas tales como: los partidos tradicionales de oposición (partidos comunistas y PMDB-Partido do Movimento Democrático Brasileiro) y otros sectores de la sociedad civil.

Las fuerzas democráticas brasileñas han luchado sistemáticamente, a lo largo del periodo militar y en los años recientes, por la Asamblea Nacional Constituyente. Esta lucha intenta revolver las leyes represivas y de excepción y permitir una amplia participación política a la población. Con eso se busca una salida democrática para la sociedad brasileña.

Una vez más, las fuerzas conservadoras han logrado imponer su proyecto autoritario sobre la sociedad. La nueva Constitución del país no va a ser elaborada por una Asamblea elegida para esa finalidad. La Carta Magna brasileña será redactada por el Congreso que pasará a tener poderes constituyentes. Eso significa que los partidos políticos que tradicionalmente han elegido sus candidatos por los viejos métodos del clientelismo, de la compra del voto, de los fraudes y por la cohesión, serán los responsables de la elaboración de la Constitución Nacional.

Así, se percibe que las fuerzas burguesas, con mayores poderes económicos y políticos estarán en mayor número representadas

en el Congreso Constituyente y, por supuesto, sus proyectos serán legitimados al nivel de la legislación oficial. Si fuera una Asamblea, los constituyentes probablemente no estarían vinculados obligatoriamente a los partidos políticos institucionalizados, y otras fuerzas apartidarias podrán lograr hacerse representar en la Constitución.

Las fuerzas conservadoras que detentan el poder del Estado en Brasil siguen enfrentadas al movimiento democrático organizado.

Las reivindicaciones democráticas brasileñas siguen siendo las mismas del periodo militar, sin embargo, ampliadas. Esto significa que no hubo un cambio efectivo al nivel de las condiciones de trabajo y de ingreso de la clase trabajadora y que, inclusive el movimiento popular ha crecido en su nivel político. Son reivindicaciones actuales de los movimientos democráticos en Brasil lo siguiente: moratoria y no acuerdo con el FMI; reforma agraria; control de los intereses bancarios; estabilidad de los precios de los géneros de primera necesidad; aumento de los salarios; reposición del valor de los salarios; estabilidad en el empleo; salario-desempleo; jornada laboral de 40 horas y prioridad a las inversiones sociales.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Cf. CAPISTRANO FILHO, David et alii - *Há o que fazer - a esquerda na Nova República*, São Paulo, Ed. Hucitec, 1986. Se hace necesario aclarar que algunas de estas reivindicaciones están siendo solucionadas oficialmente en forma parcial. Por ejemplo, el gobierno brasileño no está negociando directamente con el FMI, sino con los bancos acreedores; los precios de los bienes de primera necesidad están fijos; el salario-desempleo fue institucionalizado pero con restricciones; y la reforma agraria aunque decretada, su aplicación es muy reducida. Como esas soluciones oficiales no corresponden en su totalidad a las demandas populares, persisten los movimientos reivindicativos de los trabajadores.

En líneas muy generales se buscó puntualizar la situación actual en Brasil, la dominación burguesa conservadora y los movimientos reivindicativos democráticos. Este poder central va a relacionarse con los gobiernos locales de las provincias, reproduciendo la dominación central y permitiendo cierto nivel de especificidades políticas regionales.

El Estado brasileño a nivel local, o sea el Estado en el Ceará, en sus rasgos generales corresponde naturalmente a las determinaciones del desarrollo capitalista nacional y consecuentemente a su modelo político. Sin embargo, existen las especificidades locales; los aspectos particulares del sistema político cearense.

En ese sentido, el atraso del desarrollo económico en Ceará se reproduce en la esfera política con marcados rasgos de una dominación retrógrada y fuerte contenido de sumisión de las clases dominadas. Las particularidades del Estado cearense son mantenidas en la relación que se establece entre el poder central y el local.

En ese sentido BURSZTYN pondera que: los orígenes de la hipertrofia del poder local están en el periodo colonial; el centralismo de los recursos financieros por el poder central y las relaciones de dependencia son resultado de los mecanismos tributarios de espoliación de los municipios y de las provincias; lo moderno, representado por el poder federal, permite lo arcaico en los estados nordestinos por una cuestión de convivencia pacífica y de mutua dependencia política.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> BURSZTYN, Marcel - *O Poder dos Donos, Planejamento e Clientelismo no Nordeste*, Petropolis, VOZES, 1985.

La red de interdependencia persiste con la manutención del sistema político nacional, con la preservación del modelo de acumulación que beneficia la región Centro-Sur (en algunos casos con el sacrificio de algún sector local) legitimando el poder central respaldado en general por el apoyo de los grupos locales. El poder central se legitima y el poder local sobrevive.

El Estado brasileño interfiere en los poderes locales a nivel de la política administrativa desarrollada en las dos reformas ocurridas en Brasil. Sin embargo, los estados provinciales intentan sostener algún margen para sus intereses específicos, los cuales no siempre son idénticos al del poder federal.

¿Cómo se reproduce la administración pública nacional a nivel local?

Históricamente, con el Estado Nuevo, posterior a 1937, el país pasa por una reforma administrativa cuyas principales características fueron: la pérdida de la autonomía provincial, una centralización e intervención de la federación en los estados y la expansión de los aparatos burocráticos del Estado con un contenido de "modernización conservadora".<sup>6</sup> Fue en este periodo (1939) en que se creó el DASP (Departamento Administrativo de Serviço Público), organismo encargado de regular los departamentos de personal en la administración pública nacional.

<sup>6</sup> "La reforma (1936/37), se consolidó hasta fines de 1941, y creó, por sus efectos económicos y políticos, la posibilidad de la hegemonía del ejecutivo, introduciendo los instrumentos de control que permitieron definir la centralización del poder y la integración nacional" -SOARES, Hugo Porto- "O Estado e os Partidos Políticos no Brasil", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV (Fundação Getúlio Vargas), ene.-mar./1986, p. 14.

La segunda reforma a partir del decreto ley No. 200/1967, adaptó la administración pública al régimen militar y al autoritarismo post 1964.

Como puede observarse, las reformas contrastaban con los regionalismos y la hipertrofia de las máquinas administrativas locales. Tenían el propósito de disminuir el poder local, subordinándolo al poder central.

No obstante las orientaciones y reglamentaciones federales de modernización y centralización, en Ceará hubo una modernización acompañada de la permanencia del atraso en algunas áreas fundamentales.

De acuerdo con una tendencia general, en Ceará existían hasta 1962, 20 órganos públicos de los cuales el 66.7% eran de la administración directa y solamente 33.3% eran paraestatales, es decir, de la administración indirecta. Después de aquel año, las paraestatales aumentaron en 80.0% alcanzando el número de 36 órganos públicos, en 1980.

Eso fue posible porque en la esfera indirecta de la administración pública hay una autonomía mayor en relación a las directrices nacionales federales. Por lo tanto, esas directrices centralizadoras tuvieron implicaciones en la expansión estatal en esa esfera administrativa.<sup>7</sup>

En el Ceará la modernidad administrativa ha sido usada e im-

<sup>7</sup> Cf. ALVES, Aloisio - "A Democratização do Funcionalismo", *Revista Senhor*, No. 240, de 23 de octubre de 1985.

plementada, en los trabajos técnicos y acciones gubernamentales pero no es utilizada en las relaciones entre el patrón Estado y sus empleados, como por ejemplo, el clientelismo y las formas de ingreso en el empleo público. En estos aspectos se observa la permanencia de prácticas atrasadas y autoritarias, lo que en última instancia, va a influenciar los resultados de las acciones gubernamentales. Los medios e instrumentos pueden ser modernos pero sirven a las prácticas retrógradas que a su vez, se reflejan en la dinámica social del estado cearense.

Los fenómenos de clientelismo, corrupción, mal uso de los recursos públicos, autoritarismo en la gestión de la cosa pública, la burocracia, su ganancia y su poder, son elementos comunes en las esferas administrativas a nivel nacional.

Sin embargo, lo específico en Ceará es la exacerbación de estos elementos. El atraso en la política y en la economía se traspaasa hacia las formas de organización y de lucha de los servidores públicos provinciales y por qué no decirle, hacia las fuerzas de izquierda, (con algunas excepciones) que están en la dirección de los movimientos sociales urbanos y de entidades profesionales de la sociedad cearense.

El atraso tiene una presencia especial en las esferas administrativas con la permanencia del clientelismo, de las irregularidades, el "empleguismo" y demás formas arbitrarias de administrar, como los favores a cambio de apoyo, el prestigio a los correligionarios y la discriminación y persecución a los opositores del Gobierno.

Las características del poder del Estado a nivel local, en Ceará, su base de sostenimiento, y las consecuencias a nivel de la vida y del ingreso de la población podrán ser observadas en el apartado siguiente.

1.2. *El poder en Ceará: su base económica, política y administrativa.*

El desarrollo económico de Ceará<sup>8</sup> no puede ser analizado en forma aislada del desarrollo de la región Noreste en la cual se encuentra ubicado y, a su vez, sin relacionar la región Noreste con la economía nacional.

<sup>8</sup> La Provincia de Ceará, con sus 152 municipios está ubicada en la región Noreste de Brasil. El Ceará es un territorio de cerca de 150 mil km<sup>2</sup>, de los cuales el 93% se halla enmarcado dentro de una zona climática adversa de sequía prolongada. (GOVERNO DO ESTADO, I PLANDECE (Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará) 1975/1979). En torno de la sequía, hay toda una articulación política con el gobierno provincial y federal desarrollando programas sociales, asistenciales, puestos de servicios emergenciales, etcétera, para hacer frente a las frecuentes ocurrencias de sequía en la región. Las ya pésimas condiciones de vida y de trabajo del hombre rural son empeoradas con la sequía. Por otro lado, son comunes la corrupción, el mal uso de los recursos públicos, con desvíos de los mismos para otros fines y no dirigidos a la asistencia a los "flagelados" (los desposeídos de bienes con la sequía). Los principales responsables por tales desvíos son los comerciantes, los políticos locales siendo común el enriquecimiento ilícito de muchos de ellos. Tal acción ilegal, de conocimiento público, es denominada "industria de la sequía". "La sequía constituye la forma más visible de un amplio sistema que mediante mecanismos de dependencia, clientelismo, corrupción a veces y represión aseguran el control social, la impermeabilidad a los cambios y la permanencia del status quo. En ese sistema, el hombre difícilmente asume su condición de ciudadano, tampoco dispone de alternativas". Documento Final Fórum do Nordeste, Seminario sobre "Prioridades para a Transformação da Sociedade Cearense", Fortaleza, UFC (Universidade Federal do Ceará)/CETREDE (Centro de Treinamento em Desenvolvimento Econômico Regional), 1983, p. 12.

Empecemos por caracterizar la relación de la región Noreste con el país y en particular con el centro hegemónico del poder político y económico que es el Centro Sur o Sureste. En este sentido las contribuciones de CASIMIRO<sup>9</sup> son muy sugestivas.

"Como se sabe, el desarrollo capitalista brasileño se ha concentrado geográfica y políticamente. (...) Hoy, en Brasil, existen diferencias regionales profundas en lo que respecta al grado de división del trabajo, la estructura productiva y consecuentemente a la estructura de empleo. (...) En cuanto al Noreste, región que se pretende destacar, se puede decir que participó muy poco de los momentos importantes de la industrialización del Sureste. La industrialización nordestina sólo vino a realizarse después de la aplicación de la política de incentivos, via SUDENE (Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste) creada en 1959. (...) Mismo con la SUDENE, la industrialización nordestina logró sólo algunas alteraciones de carácter urbano industrial, pero con muy pocos componentes dinámicos en el sentido de introducir, en la región, una industrialización autosuficiente(...).

De esta forma, la industrialización nordestina se desarrolló como una prolongación de la industrialización del Sureste, ya que la mayor parte de los recursos utilizados fueron de origen extra-regional, así como son extra-regionales los mercados de materias primas necesarias a la industrialización nordestina, y a los de

<sup>9</sup> CASIMIRO, Liana Maria Carleial de - *Acumulação Capitalista, Emprego e Crise: um estudo de caso*, mimeo., São Paulo, USP (Universidade de São Paulo), 1985, pp. 72-73.

venta de los bienes intermediarios producidos en la Región."

Sobre esta cuestión, OLIVEIRA hace aportaciones interesantes con respecto al proceso de subordinación de la Región Noreste a la Región Sureste de Brasil.

"En el momento, pues, en que la expansión del sistema capitalista en Brasil tiene su *locus* en la "región" Sur comandada por São paulo, el ciclo toma espacialmente la forma de destrucción de las economías regionales, o de las "regiones". Este movimiento dialéctico destruye para concentrar, y capta el excedente de otras "regiones" para centralizar el capital. El resultado es que, en su etapa inicial, el rompimiento de las barreras inter-regionales, la expansión del sistema de transportes facilitando la circulación nacional de las mercancías, producidas ahora en el centro de gravedad de expansión del sistema, son en sí mismas tantas otras formas del movimiento de concentración; y la exportación de capitales de las "regiones" en estancamiento es la forma del movimiento de centralización. Aparentemente, pues, sucede de inicio una destrucción de las economías "regionales", pero esa destrucción no es sino una de las formas de expansión del sistema en escala nacional."<sup>10</sup>

En el Noreste, el Ceará por sus condiciones históricas ha te

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Francisco de - *Elegia para uma Região* (li) *gião*, São Paulo, Paz e Terra, 1977, p. 66. OLIVEIRA conceptúa región como un espacio que extrapola los límites físicos. Para él "una región ha sido, en suma, el espacio en el cual se disponen dialécticamente una forma especial de reproducción del Capital, y por consecuencia una forma especial de lucha de clases, ahí lo económico y lo político se fusionan y asumen una forma especial que aparece en el producto social y en los proyectos de inversiones." (p. 29).

nido una participación económica, poco significativa en relación con los estados de Bahia y Pernambuco. Los demás estados de esa región son muy pobres e inexpressivos desde el punto de vista de la generación de riqueza.<sup>11</sup>

Básicamente el Ceará es el lugar de la realización del valor de las mercandías provenientes predominantemente del Centro-Sur. Es también un importante exportador de mano de obra para las regiones más desarrolladas del país. Su agricultura tradicional es fuente de una especie de acumulación primitiva<sup>12</sup> de capital, donde las relaciones de dominación política son muy fuertes y por medio de las cuales la clase burguesa terrateniente ha logrado garantizar su influencia en la dinámica del Estado local sirviendo de base de apoyo al Gobierno Federal. La industria es demasiado incipiente y no ha tenido el papel de ser la fuerza motriz del desarrollo capitalista en Ceará.<sup>13</sup>

11 En 1970, el producto interno bruto a costo de factores por estados de la Región Nordeste, estaba distribuido en 6.3% para Maranhão; 3.2% para Piauí; 12.2% para Ceará; 4.6% para Rio Grande do Norte; 6.4% para Paraíba; 24.9% para Pernambuco; 5.3% para Alagoas; 3.9% para Sergipe; y 33.2% para Bahia. En 1980 hubo una alteración muy pequeña configurándose de la siguiente forma: 6.2% (Maranhão); 3.6% (Piauí); 13.0% (Ceará); 5.3% (Rio Grande do Norte); 5.3% (Paraíba); 21.0% (Pernambuco); 5.2% (Alagoas); 4.4% (Sergipe); y 36.0% (Bahia). SUDENE/CPR (Coordenadoria de Planejamento Regional)/Divisão de Contas Regionales.

12 Cf. OLIVEIRA, Francisco de - *Elegia para uma Re (li) gião*, op. cit.

13 "La industria cearense (...) se caracteriza por poseer un parque manufacturero de poca densidad industrial, causado por su dimensión, por su pequeña integración y diversidad y por la ausencia de segmentos de fuerte poder germinativo. a pesar de su relativa coherencia con la disposición de factores locales. Dado el carácter reciente de la industria local, la mayoría de las empresas que actúan en el sector pueden ser consideradas como nuevas unidades que, sin embargo, habiendo iniciado un proceso interno de sucesión de la primera a la segunda generación permanecen siendo controladas por sus fundadores y propietarios, guardando, de esa forma, el modelo tradicional de las empresas familiares." SAMPAIO F., Dorian, *A Industrialização do Ceará: Empresarios e Entidades*, mimeo, São Paulo, FGV, 1985, p. 44.

El sector terciario (el comercio y los servicios) es la gran fuerza de la economía local. Esto se observa en el análisis aislado de los sectores. Sin embargo, los sectores están muy relacionados. Se da una interdependencia entre la agropecuaria y el comercio, entre la industria y la agropecuaria y ésta a su vez con el comercio. Esta relación entre los sectores económicos, por supuesto, refleja la interdependencia de las diversas fracciones burguesas. Los más grandes grupos económicos cearenses son capitalistas con más de una formación de capital bajo su control. Esta situación no es privativa de Ceará, en el resto del país ocurre igual fenómeno.

Para el caso de Brasil, Oliveira analiza esta interdependencia sectorial resaltando la relación entre la necesidad de acumulación del sector agrícola para el desarrollo industrial, así como el juego de intereses que esa relación presupone.

"La cuestión de la convivencia con las oligarquías agrarias y, hasta cierto punto, de la preservación de la forma por la cual esa oligarquía reproduce su riqueza, es tan sólo una cuestión de subordinación; subordinación que no excluye contradicciones entre los intereses de la burguesía industrial y los de las oligarquías agrarias, entre el latifundio y la industria, entre la ciudad y el campo. La política económica dictada por los intereses de la reproducción de capital industrial redujo las formas de reproducción de la economía agro-exportadora hasta el límite necesario para que estas no continuasen imponiendo su propia forma de reproducción al conjunto de la economía nacional, pero fue suficientemente elástica como para permitir la supervivencia de esa forma de reproducción, sobretodo porque las divisas necesarias para la importación

de los bienes para la industria continuaban siendo obtenidas de la realización externa del producto de la economía agro-exportadora."<sup>14</sup>

La economía cearense, durante los años de 1970 a 1981, (desde el punto de vista de la composición de los sectores en relación al producto bruto a costo de factores) demuestra que el peso del sector terciario, fue de alrededor de 50.0%. El sector primario oscila entre el 15 y el 30.0%, mientras el sector industrial tiene un rango de fluctuación entre el 18 y el 26.0%. (ver cuadro 1).

En Ceará, en los últimos años de este periodo el sector agrícola ha tenido una pérdida de importancia en relación a la industria, mientras el sector terciario persiste en su posición superior, en relación a los otros dos sectores. Tal configuración económica cearense presenta una correspondencia con la región Noreste.

Para el país en su conjunto, la situación es distinta. La industria de la región Sureste altera la estructura de la composición del producto bruto por sectores. La industria entonces pasa al segundo lugar y la agropecuaria para el tercero, sin embargo el sector terciario sigue en primero. (Ver cuadro 1).

En Noreste y en Ceará, en cuanto al producto interno total, el sector de servicios es el principal, en seguida viene la industria y por último la agropecuaria. Esta, no obstante, posee el número más grande de trabajadores ocupados.

En comparación con el Noreste en su conjunto, el Ceará detenta un producto interno y el producto por persona ocupada en el

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Francisco de - Op. cit., pp. 71-72.

sector terciario, relativamente superior.

CUADRO 1  
COMPOSICION SECTORIAL DE PRODUCTO BRUTO A COSTO DE FACTORES  
CEARA - NORESTE - BRASIL (en porcentaje)

AÑOS	CEARA (CE)			NORESTE (NE)			BRASIL (BR)		
	Agricultura	Industria	Servicios	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.
1970	16.5	25.3	58.2	20.2	26.9	53.1	10.1	35.9	54.0
1971	29.8	20.5	49.7	25.8	25.9	49.1	10.4	35.7	53.9
1972	27.3	20.0	52.7	24.7	26.3	49.0	10.5	36.1	53.4
1973	33.3	18.2	48.5	28.5	25.3	46.2	11.3	36.6	52.1
1974	25.2	22.2	52.6	24.4	28.9	46.7	11.5	37.9	50.6
1975	27.3	23.8	48.9	26.9	28.5	44.6	11.0	37.1	51.9
1976	29.3	21.9	48.8	23.5	29.6	46.9	12.8	35.7	51.5
1977	30.3	22.4	47.3	22.4	29.3	48.3	14.9	34.2	50.9
1978	30.0	21.9	48.1	21.4	29.6	49.0	13.5	33.4	53.1
1979	23.1	23.3	53.6	20.0	29.8	50.2	13.3	32.4	54.3
1980	19.2	24.8	56.0	17.9	30.7	51.4	13.0	34.0	53.0
1981	14.8	25.6	59.6	16.9	30.2	52.9	14.7	32.8	52.5

FUENTES: *Conjuntura Econômica* (FGV) varios números; SUDENE-  
Contas Regionais, *Produto e Formação Bruta de Capital, Nordeste do Brasil, 1965-1981*; IPLANCE-  
Ceará em Números; estimaciones para 1981 con base  
en tasas de crecimiento; citada en Governo do Es-  
tado-PLANED (*Plano Estadual de Desenvolvimento*)  
1983-1987.

En el Noreste el producto interno por persona ocupada en el sector terciario, es inferior al de la industria y, en Ceará es a la inversa (ver cuadro 2).

CUADRO 2

NORESTE/CEARA 1980. PRODUCTO INTERNO TOTAL, PERSONAS OCUPADAS Y PRODUCTO  
POR PERSONA OCUPADA, SEGUN SECTORES

SECTORES	PRODUCTO INTERNO				PERSONAS OCUPADAS				PRODUCTO P/PERSONA	
	En Cr\$1.000,000,00.		%		En 1.000 personas		%		En Cr\$1.000,00.	
	Noreste	Ceará	NE	CE	Noreste	Ceará(1)	NE	CE	NE	CE
Agropecuario	296,786,3	34,512,2	18.5	16.7	5 628 8	741 2	50.4	43.2	52,7	46,5
Industria	437,429,1	51,235,6	27.3	24.8	1 711 8	320 8	15.3	18.7	255,5	159,7
Servicios	866,190,0	121,114,3	54.2	58.5	3 823 8	652 9	34.3	38.1	226,5	185,5
T O T A L	1,600.405,4	206,862,1	100.0	100.0	11 164 4	1 715 0	100.0	100.0	143,3	120,6

NOTA (1): Se refiere a personas en edad de trabajar (PEA)

FUENTES: PRODUCTO: SUDENE/CPR/Divisão de Contas Regionais - Produto e Formação Bruta de capital, Nordeste do Brasil, 1965-1981.

PERSONAS OCUPADAS: IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) - Tabulações Avançadas do Censo Demográfico de 1980.

En Ceará, la agropecuaria es un sector productivo tradicional, dirigido hacia el mercado externo (a la exportación). Su sistema de trabajo está basado en la explotación de los campesinos sin tierra y de los pequeños propietarios. La estructura fundiaria comprende el sistema minifundio-latifundio, en el cual la gran concentración de la tierra es acompañada de poca productividad y reducido uso de la tecnología.<sup>15</sup>

En este sector prevalecen las relaciones de trabajo de aparcería (la "meia", la "terça") que son formas de renta por el uso de la tierra, expropiación del trabajo de los trabajadores rurales y de los pequeños propietarios por parte de los terratenientes.

La concentración de la tierra es muy grande y la desigualdad de ingreso también. "Sobre el 4% del área agrícola, existen

15 "Las relaciones de producción que prevalecen en la agricultura del Nordeste, en general, y del Ceará, en particular, son notoriamente atrasadas, aunque el progreso técnico haya penetrado algunos espacios, como los que van siendo ocupados por actividades como la avicultura y la explotación de la cultura del cajueiro (para el caso de Ceará) así como la caña de azúcar y la fruticultura (en otras áreas de la región). Es ahí que se viene dando la llamada "modernización conservadora", o sea, la que se da como resultado de la alianza entre el capital bancario y el industrial, viabilizado por la acción estimuladora del Estado que concede estímulos especiales a los grandes empresarios agropecuarios. A pesar de ese avance modernizante, continúan siendo reducidas las posibilidades de generalización del progreso técnico en el contexto de las actividades agrícolas, particularmente las desarrolladas en la región semiárida (área de sequía) o en áreas más fértiles de Ceará, porque las medidas requeridas a ese respecto implican una profunda alteración de relaciones sociales de producción." CARVALHO, José Otamar de - *A Sociedade Cearense: Mudanças Necessárias e Transformações Possíveis*, Forum do Nordeste, mimeo., Fortaleza, UFC/CETREDE, 1983, p. 23.

el 48% de los establecimientos rurales (hasta 10 ha./unidad); sobre el 34% del área agrícola, se encuentran poco más del 1% de los establecimientos rurales (arriba de 500 ha./unidad) (...) es él (el pequeño productor) responsable por la parcela siempre superior al 60% de la producción del estado (Ceará) (...) Datos estadísticos revelan que los establecimientos con menos de 50 ha. concentran cerca del 70% del personal ocupado en la agricultura y la ganadería." (JEREISSATI/1986).

En la agricultura eran, en 1980, 311 433 trabajadores (18.64% del total de las personas ocupadas) y 18 456 patrones agrícolas; en la industria, 218 510 fueron obreros (cerca de 13.08% de las personas ocupadas) y 4 488 patrones capitalistas industriales; en el comercio y servicios 386 623 estuvieron empleados (cerca de 23.14% del total) y 9 138 patrones capitalistas comerciales. (IBGE/1980).

"Un análisis sobre la ocupación sectorial de la PEA (población en edad de trabajar) permite observar la creciente participación del sector terciario en la absorción de la mano de obra, paralelo a un comportamiento inverso del sector primario, el cual a pesar de su elevada participación absoluta en la oferta del empleo, presenta una reducción en su capacidad de absorber la mano de obra disponible.

En Ceará, en 1960, la PEA estuvo absorbida en el 66.0% en el sector primario, 21.6% en el terciario y 12.4% en la industria. En 1980, el sector primario empleó 44.1% de la PEA, el sector terciario 37.4% y el sector industrial 18.5%. Se observa, en este

periodo, la reducción de la capacidad de ofertar empleo del sector agropecuario, no obstante, mantuvo el mayor número de personas ocupadas, en relación a los demás sectores."<sup>16</sup>

Las pocas transformaciones que se dan, al nivel del desarrollo capitalista del Ceará, son de naturaleza urbana y vinculadas a la terciarización de la economía. El crecimiento en importancia económica del sector de servicios y de comercio no corresponde a un progreso en términos de los trabajadores. Existe una numerosa cantidad de actividades denominadas "informales", es decir, actividades en las cuales los trabajadores no poseen derechos laborales garantizados por las leyes estatales.

"En términos generales, se puede decir que la base productiva del estado es incapaz de proveer ocupación satisfactoria a toda su base demográfica. Esta incapacidad se da, de un lado, por la insuficiencia cuantitativa de actividades económicas, (tanto de base rural como de base urbana) lo que tiene que ver con las posibilidades estatales para el desarrollo de actividades económicas (...). Por otro lado, por la naturaleza cualitativa de las actividades productivas y, especialmente, de la forma como están distribuidos los factores de producción. En relación a las actividades rurales, la estructura fundiaria concentrada es un estorbo al aumento de la producción y a la mejora de la distribución del ingreso. El binomio latifundio-minifundio es causa de la pre

<sup>16</sup> ESTADO DO CEARA, *Governo Gonzaga Mota, PLANED 1983/87*, Fortaleza, BNB, (Banco do Nordeste do Brasil) 1983, p. 24.

servación del *status quo*, dificultando las posibilidades de transformación social y de desarrollo económico. El latifundio se especializa en la ganadería y en el monocultivo y se constituye en fuente de poder económico y político. El minifundio tiene el papel de producir alimentos para la subsistencia y para el mercado local, además de constituirse en reserva natural de mano de obra para las demás actividades."<sup>17</sup>

La composición de la fuerza de trabajo en Ceará, en 1980, estaba formada de 1 670 240 personas ocupadas, de las cuales 916 566 (54.9%) eran empleados, 32 082 (1.9%) patronos, 581 258 (34.8%) trabajadores independientes, 126 670 (7.6%) sin remuneración y 13 664 (0.8%) sin declaración. (IBGE/1980).

Del total de las personas ocupadas en 1980, 34.0% eran trabajadores en el campo, 24.0% obreros industriales y 42.0% trabajadores en el sector terciario. (IBGE/1980)

En el sector terciario el peso de los trabajadores en los servicios públicos es muy importante. A título de ilustración, en la Región Metropolitana de Fortaleza, que comprende los municipios de Fortaleza (capital de Ceará), Aquiraz, Caucaia, Maranguape y Pacatuba, los trabajadores en esas actividades representaban el 31.7%.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> MAGALHÃES, Antonio Rocha. *Prioridades para a Transformação da Sociedade Cearense*, Fórum do Nordeste, mimeo., Fortaleza, UFC/CETREDE, junio 1983, p. 2.

<sup>18</sup> CASIMIRO, Liana Carleial de - *Acumulação Capitalista, Emprego e Crise*, op. cit. "Por ejemplo: de los 460 empleados (investigados), 223 (48.6%) trabajaban en empresas privadas de cualquier tamaño o naturaleza; 146 (31.7%) en el servicio público en general; 17 (3.7%) en empresas de economía mixta; y 74 (16.0%) en domicilios." p. 149.

En Ceará, entonces, el peso del empleo público es un dato muy particular, lo cual da la especificidad de ese estado en relación a los demás estados de la federación. El Estado, pues, va a tener un papel fundamental en la composición económica local.

En términos generales se buscó, hasta aquí, hacer una síntesis acerca de la economía de Ceará: su especificidad; su relación con la Región Noreste y el papel que esta región ocupa en la división social de trabajo a nivel nacional. Con esto se intentó presentar las bases materiales para la comprensión del juego de intereses de los grupos económicos y políticos locales. Pasaremos ahora a analizar la práctica política de la clase dominante en Ceará, los poderes institucionalizados y en especial el sistema de poder materializado en la administración pública.

La formación económica de Ceará, basada en la supremacía del sector de comercio y servicios, con la agricultura tradicional y atrasada, posee una industria incipiente y subordinada a la hegemonía del Sureste.

Esta configuración económica no va a tener una relación lineal con la estructura de poder en Ceará. No se trata de una sociedad controlada en forma pura por los capitalistas comerciales.

La clase dominante cearense es una clase burguesa mezclada de capitalistas agrícolas, comerciantes, financieros e industriales. Los grandes grupos económicos tienen una formación de capital vinculada a varias formas de acumulación capitalista. Así, lo que se observa es la confluencia de grupos económicos que son al mismo tiempo latifundarios-exportadores e industriales; terra

tenientes-comerciantes y financieros u otras formas de fusión de capitales en un mismo grupo empresarial. (Ver cuadro 3)

CUADRO 3  
PRINCIPALES GRUPOS EMPRESARIALES DE CEARA - 1981/85

GRUPO EMPRESARIAL	CANTIDAD DE EMPRESAS	RAMO DE ACTIVIDAD
01. J. MACEDO	23	Agricultura, Industria, Comercio, Representaciones, Financiero, Comunicaciones
02. EDSON QUEIROZ	16	Agric., Ind., Com., Comunic.
03. BEZERRA DE MENEZES	14 <sup>(1)</sup>	Agric., Ind., Com., Financ., Comunic.
04. IPLAC	11	Ind., Com., Financ.
05. M. DIAS BRANCO	10	Agric., Ind., Com., Servicio
06. GERARDO LIMA	10	Ind., Com., Represent.
07. AUDIZIO PINHEIRO	07	Ind., Com.
08. JEREISSATI	06	Agric., Ind., Com., Servicio
09. ANTONIO PALACIO	05	Com., Represent.
10. IRMAOS DAMASCENO	05	Ind., Com.
11. OTOCH	05	Ind., Com.
12. ANGELO FIGUEIREDO	04	Ind., Com.
13. CABRAL ROLA	04	Agric., Ind., Com.
14. LUIS GENTIL	04	Ind.
15. HERMANO CHAVES	03	Ind., Minería
16. JOSE CARNEIRO	03	Agric., Com.
T O T A L	120	

NOTA (1) fue considerado como una unidad la BIC (Banca Industrial y Comercial) de ese Grupo empresarial, la cual posee 26 agencias en todo el territorio brasileño; fueron sumadas a la Banca citada, BIC, la BIC Correctora de Cambio y Valores Ltda; BIC Turismo Ltda; BIC Corretora de Seguros Ltda; y BIC administradora de Inmueble Ltda.

FUENTES: MOREIRA, Maria Neuman R., *Formação da Classe Dominante no Ceará*, mimeo., Fortaleza, UFC, 1982;  
SAMPAIO Fo. Dorian, *A Industrialização do Ceará: Empresarios e Entidades*, mimeo., São Paulo, FGV, 1985.  
DN (*Diário Do Nordeste*), Fortaleza, periódico de 02 de febrero de 1986.

La presencia de la oligarquía agraria en el seno de la clase dominante en Ceará tiene un peso muy significativo en la dirección del rumbo de la dominación burguesa.

El origen de la dominación oligárquica es muy remota y data del periodo colonial. Esta dominación ha venido manteniéndose y consolidándose hasta nuestros días, aunque con trabas y reformulaciones de acuerdo con el desarrollo capitalista brasileño y el juego de fuerzas políticas nacionales.

La dominación oligárquica agrícola, tuvo un fuerte impacto en la década de los 30's con la transformación de la economía, básicamente agro-exportadora, hacia un desarrollo urbano industrial.<sup>19</sup>

En todo el país se da el proceso de fusión de la oligarquía agraria con otros capitales, como lo señalamos para el caso de Ceará. Sin embargo, la presencia de la oligarquía agraria, es más acentuada en el Noreste y en particular en Ceará, donde la dominación es ejercida de forma abierta y fuerte.

ANDRADE pondera la importancia de la oligarquía agraria en la dominación en el Noreste, inclusive su papel en el refuerzo del poder conservador y autoritario: "Las estructuras socio-económicas, heredadas del periodo colonial, no sufrieron una gran transformación, permaneciendo el país dominado por una oligarquía, que inicialmente fundiaria, fue absuelta y absorbió (conforme la región en la cual actúa) otros grupos económicos enriquecidos por el co-

<sup>19</sup> Cf. MARANHÃO, Sílvio - "Desenvolvimento Econômico e Poder Político: Algumas Reflexões sobre o caso do Nordeste Brasileiro 1930-1975", en *A Questão Nordeste*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.

mercio, por la industria, por el ejercicio de actividades profesio-  
nales y por servicios burocráticos de alto nivel. El proceso de  
industrialización se intensificó pero siempre dependiendo de deci-  
siones externas. La agricultura se modernizó por medio de una po-  
lítica más preocupada en la productividad que en las condiciones  
de vida del productor agrícola. De esta forma, ha sido mantenida  
la estructura fundiaria oriunda de las viejas "sesmarias"<sup>20</sup> y se  
continúa donando grandes extensiones de tierra a las grandes empre-  
sas, en las áreas en poblamiento (...). El capital financiero (be-  
neficiado con la expansión nacional de la infraestructura de trans-  
porte y comunicaciones) pasó a actuar en todo el territorio na-  
cional por medio de grandes redes de agencias.

De ahí que, desde el punto de vista político la Región Nore-  
ste se constituya en el gran punto de apoyo a los gobiernos más re-  
presivos y conservadores, por medio de una hábil política de true-  
que. La vieja oligarquía agraria logra mantener bajo su control  
algunos espacios de poder, sobretodo del poder local, a nivel muni-  
cipal, apoyando las fuerzas más retrógradas de la política nacional  
en los sectores provincial y federal. Siendo las provincias muy  
numerosas y relativamente populosas, ofrecen al sistema central de  
poder un número elevado de parlamentarios que apoyan la política  
gubernamental, aunque esto perjudique los intereses de la región.  
En compensación, por medio de una política paternalista, el Gobierno

<sup>20</sup> Las "sesmarias" fueron las grandes extensiones de tierra dona-  
das por los Reyes de Portugal (Metropole) a los señores portu-  
gueses con la condición de poblar y explotar las tierras de Bra-  
sil Colonia.

Federal logra mantener los privilegios del grupo dominante, hasta el momento en que estos intereses no se conflictuan directamente con los del gran capital, ni las presiones del mismo provoquen la clausura de los espacios de que las oligarquías rurales aún disponen."<sup>21</sup>

Después de 1964, las oligarquías agrarias en Ceará tuvieron un refuerzo político a nivel federal, con la extinción de las elecciones directas para los gobiernos provinciales y para la Prefectura de la capital. Representantes y agentes de esa fracción burguesa fueron nombrados por el régimen militar y de excepción que gobernó el país, durante veinte años.<sup>22</sup>

Además del poder económico y de la relación de interdependencia con el poder federal, las oligarquías agrarias detentan otras fuerzas políticas que son: la sujeción de una masa de tra-

21 ANDRADE, Manuel Correia de - "Formação Econômico-Social e Processos Políticos no Nordeste Brasileiro", en *A Questão Nordeste*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984, p. 38.

22 Los gobernantes nombrados eran militares de carrera, hijos de coroneles del interior, vinculados al capital agrícola, terratenientes y especuladores inmobiliarios. Fueron gobernadores de este periodo los siguientes políticos: VIRGILIO DE MORALES FERNANDES TAVORA (1963/66) ingeniero, coronel del ejército, de tradicional familia política local, terrateniente, vinculado a la especulación inmobiliaria urbana; CESAR CALS DE OLIVEIRA FILHO (1971/75) - ingeniero, coronel del ejército, hijo de jefe político local, designado principalmente por sus vínculos a nivel militar; JOSE ADAUTO BEZERRA DE MENEZES (1975/78) - coronel del ejército, representante del grupo económico Bezerra de Menezes vinculados a los capitales agrícola, industrial, comercial, financiero, representaciones y comunicaciones; JOSE WALDEMAR ALCANTARA E SILVA (1978/79) - médico, coronel de la Guardia Nacional (nombrado), jefe político del interior del estado, terrateniente; VIRGILIO DE MORAES FERNANDES TAVORA (1979/82) - en su segundo mandato; MANOEL CASTRO FILHO (1982/83) - abogado, de familia terrateniente y comerciante, hijo de coronel dueño de tierras en el interior de Ceará.

bajadores rurales (explotados y dependientes de los patrones terratenientes) y el dominio sobre un gran contingente de electores en el interior del estado.

Algunos detalles de las relaciones sociales de producción en el campo van a permitir comprender mejor la cuestión de la dominación de la fracción burguesa agraria.

Los dueños de grandes extensiones de tierra y de los medios de trabajo establecen un sistema de dominio muy típico en el Ceará, que es el "coronelismo". Esa dominación tiene su origen en el período del Imperio, cuando el monarca otorgaba el título de Coronel de la Guardia Nacional a los terratenientes, con el objetivo de constituir una fuerza militar que mantuviera el orden en el interior del país. Con el pasar de los años, se quedó en la cultura y en la tradición popular llamar "coroneles" a los terratenientes aun sin tener rango militar, otorgado u obtenido en las escuelas militares.

El "coronelismo", pues, representa un sistema de poder en el interior del Ceará, cuyos rasgos característicos son: la sujeción, la dependencia y el "voto de cabresto". Este último es el voto comprado por favores (políticos y asistenciales) y dinero. La dependencia del trabajador rural del terrateniente se da en todos los niveles: asistencia médica; suministro de víveres y de semillas; comercialización de los productos frutos del trabajo de los aparceros. La reproducción de la familia de los campesinos y de su sistema de trabajo se queda, así, en manos de los grandes dueños de tierra.

Esta relación de dependencia y el asistencialismo (paternalista) de los terratenientes es posible porque el Estado no cumple con su función social y legitimadora de garantizar los servicios básicos a esa población.

La prolongación de la miseria de los trabajadores es el sustento de la dominación de la burguesía agraria. De esa forma, la dependencia, la sujeción, el "voto de cabresto" son mantenidos para garantizar la elección de los representantes de los terratenientes. Así, el ciclo se completa y persisten los mecanismos de consolidación de la miseria y de la dominación.

El factor fundamental de la fuerza política de la oligarquía agraria en Ceará es el electorado. Este se encuentra en su mayoría (74.6%) en el interior del estado. (ver cuadro 4) Como el proceso electoral es fraudulento además de subordinado a los jefes políticos locales, como ya fue expuesto anteriormente, las elecciones provinciales han beneficiado constantemente a esa fracción burguesa.

CUADRO 4  
ELECTORADO EN CEARA - 1986

LOCALIZACION GEOGRAFICA DEL ELECTORADO	CANTIDAD DE ELECTORES	
	No. Absolutos	%
CAPITAL	685 477	25.4
INTERIOR	2 010 735	74.6
T O T A L	2 696 212 <sup>(1)</sup>	100.0

NOTA (1): Estos datos son parciales pues el Tribunal Regional Electoral todavía no logró computar todas las informaciones del último registro del electorado en Ceará. Las estimaciones son de un total de 2 750 000 electores. Sin embargo, los datos presentados en el cuadro 4 ya expresan la configuración general, en términos de aproximaciones porcentuales.

FUENTE: TRIBUNAL REGIONAL ELECTORAL, citado en el periódico *Diário do Nordeste*, Fortaleza, dos de julio de 1986.

La dominación de la oligarquía agraria tiende a sufrir alteraciones, por una serie de factores que están cambiando en la sociedad brasileña y particularmente en la cearense, los cuales intentaremos plantear a continuación.

En primer lugar, esta fracción burguesa estuvo durante años en contacto con el mayor número de la población de Ceará ubicada en el medio rural. Sin embargo, las pésimas condiciones de trabajo y de vida en el campo han expulsado gran número de trabajadores rurales de su lugar de origen en búsqueda de las utopías de las grandes ciudades. A partir de los años 80, se comienza a dar transformación de la sociedad, pasando de rural a urbana. Esta urbanización ocurrió sobre todo por el proceso de migración campo-ciudad (consecuencia del éxodo) y no como podría esperarse por la ampliación de las oportunidades de empleo producidas por la industrialización local. (Vea cuadro 5)

CUADRO 5  
CEARA-EVOLUCION DE LA POBLACION URBANA (en porcentaje)

AÑOS	POBLACION (%)	
	RURAL	URBANA
1960	66.3	33.7
1970	59.2	40.8
1980	46.9	53.1

FUENTE: IBGE/Censo Demográfico 1960, 1970 y 1980

La miseria del pueblo, en el medio rural, al mismo tiempo que sostiene la dominación de la burguesía agraria es causa también del éxodo de los trabajadores rurales. Tal fenómeno migra-

torio va a posibilitar, de cierta forma, la pérdida del control directo de la oligarquía agraria sobre esta masa. Contradictoria- mente pues, la miseria es fuente de poder y posibilidad de dismi- nución de esta dominación.

En segundo lugar, en Ceará se observa que el sector agríco- la ha venido perdiendo posición con respecto a la industria, en términos de producto bruto a costo de factores, conforme fue planteado en ítem precedente.

En tercer lugar, la pérdida en el valor de la producción en el sector agrícola viene acompañada de un descenso en la absor- ción de la fuerza de trabajo en esa actividad. JATOBA hace con- sideraciones en este sentido:

"Lo primero que llama la atención cuando se examina la evolución del empleo durante varias décadas, es una desaceleración del crecimiento del empleo en el sec- tor agrícola. Si en los años cincuenta la expansión del empleo ocurre a una tasa de más de 1.6% anual, en los años sesenta esa cifra se reduce a 0.68% al año, para la década siguiente reducirse (aunque en una pro- porción muy pequeña) todavía más. En 1950 cerca del 74% de la población económicamente activa de Nordeste estaba ocupada en la agricultura y en 1979 este porcen- taje se redujo a alrededor del 52%.

El papel más relevante en el incremento del empleo en las décadas aquí consideradas corresponde a los sec- tores predominantemente urbanos. En 1950 estos sectores po- sibilitan poco más de 2 millones de empleos y en 1980 ofrecen un poco menos del total ofrecido por las actividades rurales." 23

En cuarto lugar, el contexto nacional parece indicar que a la luz de la Nueva República hay una cierta tendencia al refuerzo

23 JATOBA, Jorge (organizador) - *Emprego no Nordeste 1950-1980*, SUDENE, Recife. Ed. Massangana, 1983, p. 24.

de las corrientes políticas más avanzadas y liberales, lo que, efectivamente no es el caso de la fracción burguesa oligárquica en Ceará.

El conjunto de esos elementos deja ver que la situación en Ceará camina hacia cambios significativos a nivel de la estructura de poder.

La oligarquía agraria va a actuar, entonces, no sólo como una oligarquía agraria pura, sino como una oligarquía agraria asociada a otros capitales. Esta clase, compleja y mezclada, es la que va a lograr mantenerse y consolidarse, de una forma adaptada al contexto local y nacional. Esta dominación no se da sin contradicciones y luchas internas.

De esta forma, la oligarquía agraria asociada a otros capitales sigue haciendo alianzas, incorporando fuerzas populares y cediendo espacios, organizándose en entidades clasistas de acuerdo con las nuevas necesidades,<sup>24</sup> pero todo con la intención de garantizar lo esencial, que es el mantenimiento de su poder político.

La dominación burguesa en Ceará tiene su *locus* en todo el territorio provincial, principalmente en la capital del estado -- (ciudad de Fortaleza). Las formas de dominación de la oligarquía agraria asociada a otros capitales se reproducen en la ciudad con la constitución de un espacio para la realización del valor de sus mercancías y de un sitio administrativo institucional. El conjunto de órganos que componen la administración pública va a legalizar e institucionalizar esta dominación.

<sup>24</sup> Como es el caso de la UDR (União Democrática Ruralista), entidad de los grandes terratenientes, recién creada para hacer frente a la Reforma Agraria decretada por el Presidente de la República. En Ceará fue creado un núcleo local de la UDR.

Fortaleza -el mayor centro urbano de Ceará- centraliza y concentra los beneficios y las desventajas del desarrollo dependiente y atrasado: Como centro hegemónico, Fortaleza es un polo de irradiación y de atracción del comercio local y de las provincias vecinas. Hacia allá convergen las mercancías producidas en el interior de Ceará y en otros sitios. Por otro lado, Fortaleza es centro consumidor de mercancías provenientes en su mayor parte del Centro-Sur del Brasil, región hegemónica a nivel económico y político, como fue planteado anteriormente. Asimismo, de Fortaleza salen las mercancías con el precio aumentado hacia los centros menores, explotando de esta forma a las localidades consumidoras. A su vez, Fortaleza recibe mercancías encarecidas del Sureste siendo expoliada así por los capitalistas de aquella región. Es en la capital donde se va a viualizar la realización del valor de las mercancías producidas en el campo cearense y en la Región Centro Sur.

Así, Fortaleza es un intermediario comercial y sirve de apoyo y soporte a la producción y circulación de las mercancías agropecuarias locales y de otras provincias vecinas y del Centro-Sur. Fortaleza es además un importante centro administrativo, político y cultural.

La administración pública, entendida ésta como los aparatos de Estado, sus programas y leyes, ha sido la instancia desde la cual se regulan las relaciones sociales de producción; se protegen los intereses de las clases dominantes y su poderío económico y se ejercen la represión y coersión. Asimismo, la administración pública absorbe parte de la fuerza de trabajo no incorporada a los

sectores productivos de la economía. Este conjunto de instituciones y acciones puede ser conceptualizado como el poder ejecutivo del Estado.

Este poder es ejercido en Ceará por el Gobernador y 152 Prefectos. Existen además las delegaciones del Gobierno Federal, las cuales forman parte del poder ejecutivo a nivel nacional.

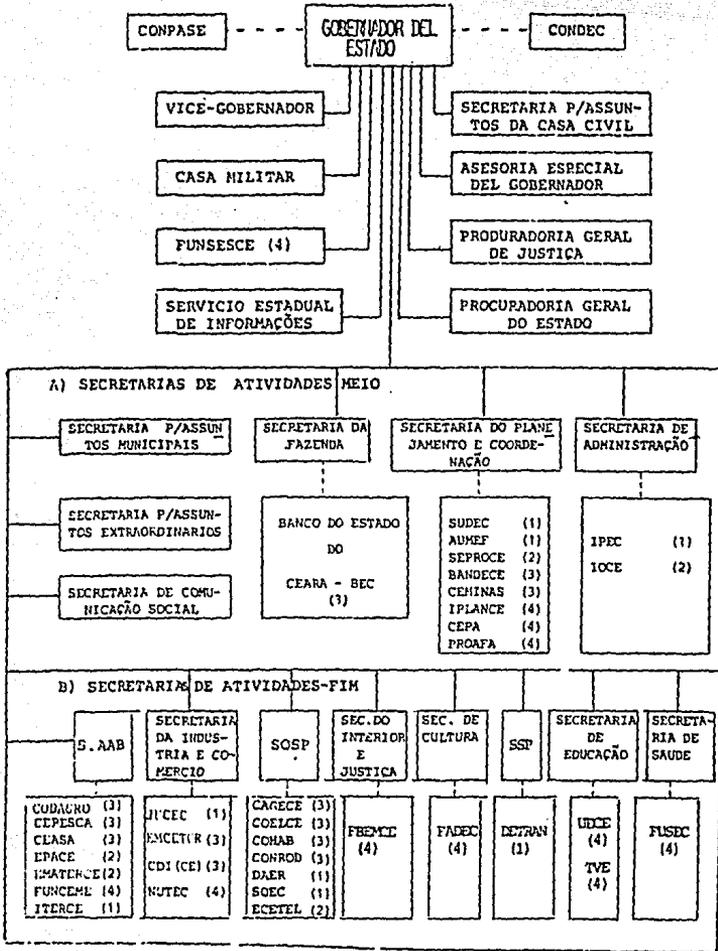
A nivel del Gobierno provincial y de la Prefectura Municipal de Fortaleza, los aparatos estatales suman un total de 83 entidades públicas, ubicadas en la Capital de Ceará. (Ver Gráficas 1 y 2) En el interior son 151 Prefecturas con sus órganos específicos.

En el Ceará la estructura administrativo-institucional del Estado se encuentra concentrada en Fortaleza, con las sedes de las Secretarías de Estado y la totalidad de las empresas paraestatales. La Prefectura de Fortaleza es, a su vez, una estructura compleja y muy distinta de las Prefecturas de las ciudades del interior. Estas poseen pocos órganos municipales y cuentan con las representaciones de los órganos provinciales y federales.

En la Capital de Ceará se concentra la mayoría de las representaciones de los órganos federales y regionales, incluyendo las sedes de instituciones regionales de gran importancia política, tales como el BNB (Banco do Nordeste do Brasil) y el DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas).

En la esfera de la administración pública el capital social es regularizado y normatizado bajo la coordinación del Jefe del poder ejecutivo. Es en esta instancia que los recursos públicos

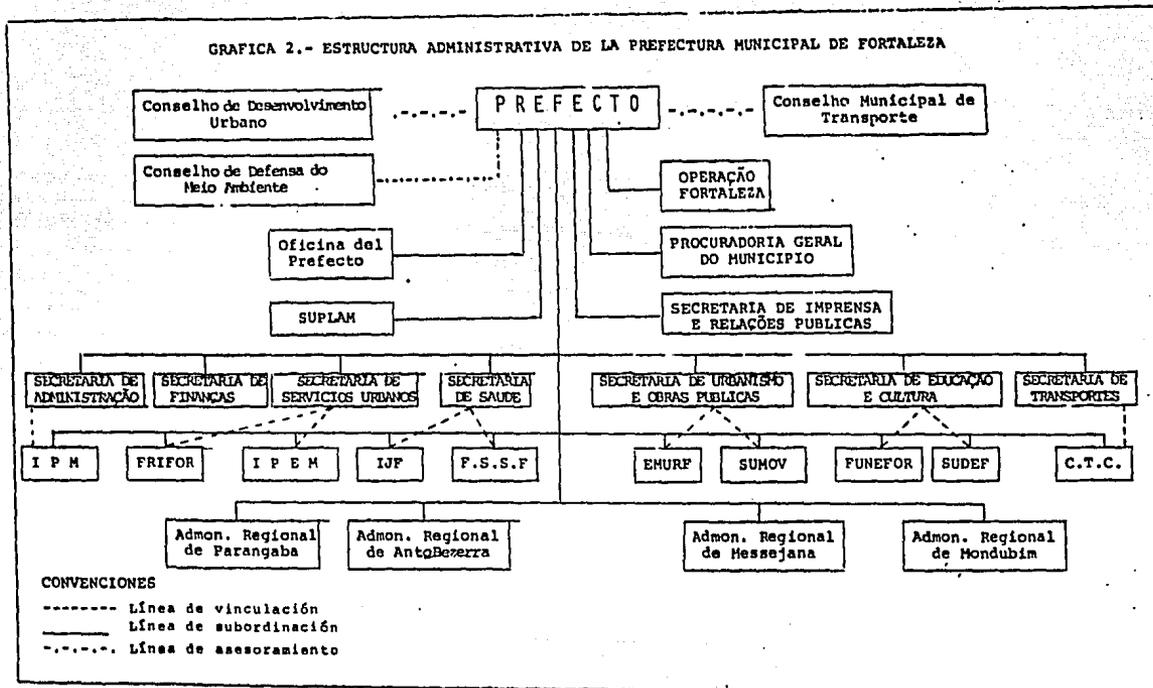
GRAFICA 1.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE CEARA<sup>1</sup>



CONVENCOES 1- AUTARQUIA 3- SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA  
2- EMPRESA PUBLICA 4- FUNDAO INSTITUIDA PELO ESTADO

NOTA (1) Esta estrutura se refere ao ano de 1980 e no reflete a situao atual pois ja houve transformaes, fusoes e formao de novas entidades. No obstante, a maioria de los rganos segue igual.  
FUENTE: SEPLAN-CE (Secretaria de Planejamento e Coordenao do Estado do Cear) / CCDEMOR (Coordenao de Modernizao Administrativa) - Colcia da Legislao Institucional dos rgos do Poder Executivo, Fortaleza, 1980-82.

GRAFICA 2.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE LA PREFECTURA MUNICIPAL DE FORTALEZA



FUENTE: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), Proposta de Ação Econômica e Social-PAES, Fortaleza, 1985, p. 24.

procedentes de los impuestos y tasas son distribuidos en beneficio de tal o cual fracción de la clase dominante, de acuerdo con el juego político, en el cual gana aquella que posee la mayor fuerza, dependiendo de los arreglos políticos que se hagan.

Además de en el poder ejecutivo, ¿cómo se hace presente en Ceará el dominio de la oligarquía agraria asociada a otros capitales en la esfera de los poderes legislativo y judicial?

El poder legislativo en Ceará está constituido por las Cámaras Municipales con 1530 concejales, la Asamblea Legislativa con 46 diputados provinciales, la representación provincial en el Congreso Nacional con 22 diputados federales y 3 senadores. La distribución de estos representantes políticos a nivel de los partidos políticos puede ser observada en el cuadro 6.

CUADRO 6  
EL PODER LEGISLATIVO EN CEARA - 1982-1986

REPRESENTACION (1986)	PARTIDOS POLITICOS (2)				T O T A L
	PFL	PDS	PMDB	PTB	
SENADOR	01	02	-	-	03
DIPUTADO FEDERAL	07	06	07	02	22
DIPUTADO ESTATAL	15	06	25	-	46
CONCEJAL (1)	-	1.367	163	-	1.530
T O T A L	23	1.381	195	02	1.601

NOTAS (1): Se refiere al año de 1982, después de las elecciones de aquel año, cuando todavía no existía el PFL.

(2): El año de 1986 es un año de elecciones por lo que se da una movilidad muy intensa de los políticos en la que es común el cambio de partido, dadas las adhesiones a jefes políticos, alianzas, acuerdos, etc. Por lo anterior, los datos aquí presentados son estrictamente coyunturales (julio/86).

FUENTE: Pesquisa directa en la Asamblea Legislativa de Fortaleza, julio/1986 y en el Directorio Central del PMDB, Fortaleza, julio de 1986.

Un análisis general del poder legislativo en Ceará requiere necesariamente de la caracterización de las fuerzas políticas de los partidos existentes.

Al inicio de los 80's, hubo significativas alteraciones en el cuadro político nacional y local. Tales cambios fueron: la reformulación partidaria; la legalización de los partidos comunistas; la proliferación de agremiaciones políticas y la formación de un nuevo partido de la derecha, el Partido del Frente Liberal (PFL).

El PFL, disidencia del Partido Democrático Social-PDS (partido oficial del Gobierno militar post 64) junto con el Partido del Movimiento Democrático Brasileño-PMDB (partido oficial de la oposición al Gobierno en aquel mismo periodo) formaron la Alianza Democrática que fue la base de sostenimiento de la Nueva República, actual sistema político nacional.

Hoy, entonces, parte de la situación y de la oposición al Gobierno militar forman parte de un mismo bloque político, el cual con algunas reformas políticas y económicas intenta dar una nueva dinámica al proceso de desarrollo capitalista en el país.

El movimiento político partidario en el Ceará está compuesto por 15 agremiaciones, de las cuales las más importantes son: el PFL con 111 juntas directivas municipales; el PMDB con 92; el PDS con 41; el Partido Laborista Brasileño (PTB) con 36; el Partido Democrático Laborista (PDT) con 34 y el Partido de los Trabajadores (PT) con 34.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Informaciones del Tribunal Regional Electoral de Ceará, divulgada en el periódico *Diário do Nordeste*, Fortaleza, el 14 de julio de 1986. Sin embargo este dato es relativo pues cada día los partidos están formando nuevas juntas directivas.

El contenido de clase de los partidos políticos PFL y PDS son claramente burgueses y vinculados a la clase dominante. El PTB, es también aliado de la derecha, sin embargo, no incluye en sus cuadros a los más prominentes nombres de la burguesía. No obstante, junto con el PFL y el PDS constituyen el eje de la dominación capitalista en Ceará.

El PMDB, que fue durante veinte años oposición, hoy es parte del Gobierno. Gobierno de un sistema político que no tiene diferencias estructurales con el antiguo. El PMDB se descaracterizó al no poder poner en práctica sus propuestas políticas. Por ser un frente de corrientes políticas burguesas y liberales no ha podido mantener una línea de actuación coherente, y por los obstáculos estructurales no logra transformaciones substanciales en la sociedad. Estas son las principales dificultades que el Partido enfrenta tanto a nivel interno como externo.

Los partidos tradicionales de la izquierda, aliados al proletariado y al campesinado (el Partido Comunista Brasileño PCB, el Partido Comunista del Brasil PC do B y el Movimiento Revolucionario 8 de Octubre MR-8) están apoyando el PMDB (partido burgués liberal).

En Ceará, el PMDB detenta el poder del Gobierno provincial. El Gobernador fue elegido por el PDS, después pasó para el PFL y hoy se encuentra en el PMDB. Se trata de un tecnoburócrata, demagogo, antidemocrático, sin tradición política, que ha tenido un comportamiento que no lo diferencia de las posturas de los coroneles (anteriores mandatarios del Gobierno); permite la corrup

ción en todos los niveles de la administración pública y emplea a familiares en los puestos de dirección de los aparatos del Estado.

Los partidos comunistas al apoyar el PMDB y, con ésto, las irregularidades cometidas por el gobierno de este partido, están inclinándose hacia la derecha). Por cuestiones de estrategia política, a nivel nacional, no han logrado a nivel local distinguirse de las fuerzas conservadoras, liberales y burguesas.

Aunque el PDT defiende el socialismo -un socialismo a la brasileña- su línea política se aproxima más a la social-democracia. Se caracteriza por un fuerte contenido laborista y tiene su origen en el populismo de Getulio Vargas. Su más grande caudillo es Leonel Brizola.

El PT es el partido nuevo de la izquierda, reuniendo en su seno un conjunto de tendencias y agrupamientos políticos: los comunistas radicales; los intelectuales independientes; los sindicalistas, obreros y campesinos. Sin embargo, no ha logrado constituirse en un gran partido de masas. En las elecciones de 1985 para la Prefectura de la Capital de Ceará superó las expectativas ganando las elecciones.

La victoria de Maria Luiza Fontenele (candidata del PT a la Prefectura de Fortaleza) fue ocasionada por una serie de factores, que van desde la falta de confianza de la población en el Gobierno del PMDB (corrupto e incompetente) hasta las condiciones objetivas de miseria del pueblo, su insatisfacción con el poder constituido. El discurso crítico del PT, la historia de lucha y

combatividad de esa mujer defensora de los pobres y oprimidos y las frecuentes represiones contra los militantes del Partido fueron elementos importantes para la definición del electorado, en favor de esta fuerza que proponía cambios sociales.

La coyuntura política en Ceará evidencía un conjunto de fuerzas, de alianzas y de situaciones complejas. Esta complejidad se expresa en la composición de las fuerzas del Gobierno que están bajo el control de tres partidos a nivel institucional. El Gobernador es del PMDB, el Vice-Gobernador es el PFL y la Prefectura de la Capital es del PT.

En el Gobierno provincial están los liberales y conservadores (fracción de la clase burguesa) y los grupos de izquierda que los apoyan. En el Gobierno local de Fortaleza se encuentra la izquierda representada por el PT.

En este juego político quien tiene menos poder es el PT ya que el municipio, la esfera administrativa más dependiente del sistema federal, es la que se encuentra bajo su control.

La centralización del poder del Estado a nivel federal es un obstáculo a la autonomía de los municipios. La dependencia de los municipios del Gobierno Central se da en términos de: recursos financieros y de las políticas, planes y programas centralizados. Esto no permite un margen de maniobra para que los gobiernos locales actúen independientemente de acuerdo con las necesidades de sus municipios y de sus intereses políticos. Por ejemplo, según datos del balance de pagos de la Prefectura Municipal de Fortaleza, en 1984, cerca del 74% de sus recursos eran originales de transferencias del Gobierno Federal y Provincial.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> PMDB, *Proposta de Ação Econômica e Social/PAES*, Fortaleza, 1985, p. 31.

¿Cómo es ejercida la oposición en Ceará? La oposición política es reclamada por todos. El Gobierno estadual (PMDB) hace oposición al Gobierno Municipal (PT) y viceversa. El PFL y PDS hacen oposición a estos dos poderes constituidos. La derecha y la izquierda son al mismo tiempo situación y oposición.

Sin embargo, el poder del Estado no es lo mismo que el poder de los Gobiernos. El poder del Estado sigue en manos de la oligarquía agraria asociada a otros capitales, en la medida en que sus demandas e intereses son apoyados y defendidos por sus representantes a nivel de las cámaras municipales, la Asamblea Legislativa y a nivel federal en la Cámara de Diputados y en el Senado. Los poderes de los gobiernos del PMDB (provincial) y del PT (municipal) se esbaran en fuerzas políticas e ideológicas consolidadas en los aparatos estatales y en el consenso de parte de la sociedad civil.

El poder de la clase dominante permanece también en la instancia de la administración pública, en la cual funcionarios y trabajadores subordinados a aquella clase viabilizan los proyectos políticos y los recursos financieros de sus intereses. Además, el Gobierno del PMDB es de naturaleza conservadora y las fuerzas de izquierda no logran dar su sello a las prácticas políticas desarrolladas en esta esfera del poder.

El poder judicial no escapa a la regla general de ser el responsable de la formulación de las leyes que van a legalizar y legitimar las normas de control y represión aplicables a todos los grupos sociales, subordinándolos a los intereses fundamenta-

les del sistema capitalista: la propiedad privada; la subordinación del trabajo al Capital y todo lo que sostiene a la clase burguesa en la posición de mando y dominación en relación a la sociedad.

El poder judicial está constituido por los Tribunales de Justicia Común y Especial. La Justicia Común es ejercida por los jueces de Derecho en las jurisdicciones. La jerarquía del poder judicial se conforma por: la 1a. instancia, que es desempeñada por los jueces; la 2a. instancia que es el Tribunal de Justicia del Estado ubicado en la capital y como última instancia, el Supremo Tribunal Federal, ubicado en el Distrito Federal, el cual juzga todos los casos referentes a la Constitución Brasileña.

El Tribunal de Justicia Especial es el relativo a las esferas militar, electoral y laborista.

Los órganos vinculados al poder judicial y que constituyen los aparatos del Estado son las Auditorías de la Justicia Militar, el Tribunal Regional Electoral, el Tribunal Regional del Trabajo, las Juntas de Conciliación y Juicio, el Tribunal de Cuentas del Estado y la Procuraduría del Estado.

Los agentes del poder judicial son los jueces, abogados, agentes judiciales y los oficiales de justicia.

Con estas consideraciones sobre la sociedad política en Ceará, en sus rasgos generales (en cuanto a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) se llegó a la conclusión de que, en Ceará, el poder se encuentra en las manos de las fuerzas más conservadoras y atrasadas.

No obstante las dificultades coyunturales que se presentan a la clase dominante, ésta se consolida bajo nuevas bases, es decir, se adapta y cambia para mantener su poder hegemónico sobre la sociedad civil.

Esta fracción se hace presente en Ceará de modo muy fuerte en las prácticas políticas, no obstante que las evidencias señaladas indican una transición hacia el predominio burgués de los sectores urbanos.

En este sentido, es necesario verificar cómo esta dominación reproduce la fuerza de trabajo y bajo qué condiciones de vida y de labor es permitida la reproducción de la población. Esto es lo que intentaremos describir en el siguiente apartado.

### *1.3. Las condiciones de vida y de ingreso de la población y la configuración de la crisis en Ceará.*

Anteriormente se planteó cómo la miseria se constituye en fuente de poder para la oligarquía agraria, el sector más conservador de la clase dominante cearense. Cómo son las condiciones de vida y de trabajo que caracterizan esta situación de miseria es lo que nos proponemos describir en este apartado presentando algunos indicadores sociales y demostrando la agudización de la miseria en el medio rural.

En términos de la fuerza de trabajo, los trabajadores en el Ceará en 1982, sumaron un total de 1 995 419 personas ocupadas. Los sueldos de los trabajadores eran muy bajos y siguen siendo. Cerca de 61.5% de ellos recibieron menos o hasta un salario míni

mo oficial. Subiendo hasta el 76.1% los trabajadores que tuvieron un sueldo de hasta 2 salarios mínimos (IBGE/PNAD-Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar - Ceará).

Los órganos públicos que tratan de las políticas sociales del Gobierno consideran trabajadores de bajo ingreso a aquellos que reciben hasta 3 salarios mínimos.

En marzo de 1985, estuvieron desempleados cerca de 177 326 trabajadores y en situación de subempleo cerca de 228 854 personas, solamente en la Región Metropolitana de Fortaleza. (SINE-Sistema Nacional de Empleo/Ceará).

El Ceará, como los demás estados de la federación, tiene una estructura urbana caracterizada por una gran ciudad (la capital) y diminutos centros urbanos en el interior.

La ciudad de Fortaleza, al concentrar en su espacio físico las actividades industriales, comerciales y la mayor parte de la estructura administrativa, centraliza recursos financieros y los reducidos servicios públicos. Sin embargo, concentra también los problemas derivados de una urbanización que se da sin infraestructura física, económica y social.

Entre los problemas urbanos más comunes se encuentran la fuerte migración campo-ciudad y, consecuentemente, la formación en la capital de viviendas precarias.

El gobierno no ofrece los servicios urbanos básicos para la mayoría de la población, provocando la concentración espacial de los servicios existentes. La mayor parte de los servicios públi-

cos tales como los hospitales, las escuelas, la red de abastecimiento de agua y drenaje<sup>27</sup> están ubicados donde habitan las clases de más altos ingresos.

Las viviendas precarias donde viven las capas sociales de más bajos sueldos están ubicadas en las áreas más densamente pobladas y menos asistidas por el Estado.<sup>28</sup>

Aun en la capital del estado, las condiciones de vida, el nivel de salud, nutrición, habitación y educación es uno de los más bajos en relación con otras unidades de la federación.

<sup>27</sup> Para profundizar esta cuestión cf. CARLEIAL, A.N.- MOREIRA, M.N.R. et alii, *Revisão da Política Habitacional para as Populações de Baixa Renda*, Fortaleza, IPLANCE, 1979.

<sup>28</sup> *Ibidem.*, p. 47.

"Según el PLANED (Plano Estadual de Desenvolvimento 1983/1987), la Región Metropolitana de Fortaleza es la que, entre las nueve regiones metropolitanas del país, muestra niveles de esperanza de vida más bajos (41.8 años). En el periodo de 1974 a 1980 el índice de mortalidad general cayó de 7.2 a 6.4 defunciones por cada 1 000 habitantes. Participan de este índice en forma significativa las enfermedades infecciosas y parasitarias, las avitaminosis, la desnutrición y las afecciones ligadas al parto. La mortalidad infantil se conserva excesivamente alta con 108.12 por cada 1 000.

La educación sigue el mismo patrón. En 1980, según el PLANED 56 212 niños fueron atendidos por el pre-escolar de un total de 1 263 357 en la etapa de 1 a 6 años. En Ceará existía un déficit real de atención en el 1o. grado de enseñanza del 32%. Entre la población infanto-juvenil, el 55% no sabían leer ni escribir. En la zona rural el déficit real de escolarización del 1o. grado alcanzó el 40%."<sup>29</sup>

En relación a las condiciones de viviendas de los cearenses, en 1984 del total de habitaciones, 1,147,213 unidades, cerca del 58.0% se ubicaban en el medio urbano y 42.0% en el campo. De este total, 215, 128 (18.7%) eran habitaciones precarias. (IBGE/PNAD-CE).

En Ceará, existieron en 1985, 1 212 385 familias y solamente

<sup>29</sup> UFC/CETREDE, *Seminario Prioridades para a Transformação da Sociedade Cearense*, Documento Básico, Forum do Nordeste, Fortaleza, junio/1983, pp. 9-10.

1,148,087 habitaciones, lo que quiere decir que hubo, en aquella fecha un déficit de 71,298 viviendas para el número de familias existentes. (IBGE/estimativas SEPLAN/CODEPAM-Coordenação de Programação e Articulação com os municípios).

En 1984, solamente el 2.75% de las viviendas particulares tuvieron red general de drenaje sanitario y todas estas en el medio urbano. En el medio rural, cerca del 88.40% de las viviendas no tuvieron ningún tipo de drenaje sanitario. (IBGE/PNAD-CE 1984).

En cerca del 42.05% de las habitaciones particulares urbanas la basura fue colectada por los órganos municipales. En el campo el 95.92% no fueron beneficiadas por este servicio. (IBGE/PNAD-CE 1984).

En el medio urbano, 80.74% de las viviendas poseyeron energía eléctrica y en el campo 88.54% no la tuvieron. (IBGE/PNAD-CE 1984).

Como se puede observar las condiciones de vida y de ingreso de la población en Ceará son muy precarias, principalmente en el campo. Es un cuadro de miseria y desolación.

La situación de miseria de la población de Ceará es resultado de una dominación burguesa atrasada, y se puede decir, que es uno de los elementos constitutivos de la crisis que se presenta en el estado.

La crisis en Ceará está caracterizada por: la generación reducida de empleos, bajos salarios de los trabajadores, pésimas condiciones de vida; crisis de hegemonía burguesa y por el caos

político-administrativo.

En los items anteriores hicimos consideraciones sobre los siguientes aspectos de la crisis: el atraso en el desarrollo cearense y los bajos niveles de vida y de ingreso de la población. Ahora expondremos algunos de los elementos de la crisis de hegemonía de la clase dominante para después pasar a analizar el tercer elemento de la crisis que es el caos administrativo.

La crisis de hegemonía burguesa se expresa en diferentes aspectos tales como: las dificultades de la transición de una sociedad rural a una sociedad urbana (sin industrialización moderna e independiente); la lucha por la repartición del capital social entre los diversos capitales privados; la nueva configuración de la sociedad brasileña con el discurso democrático y de "participación popular", el cual no corresponde a la práctica de la burguesía local; y los movimientos reivindicativos generalizados en la sociedad. Estos son algunos de los elementos a los que la oligarquía agraria asociada a otros capitales enfrenta interna y externamente en su lucha por la manutención del poder.

Esta crisis va a repercutir en la actuación del Estado y en las medidas que tome con respecto a la población con el objetivo de contrarrestar las dificultades que la clase dominante local enfrenta.

La economía atrasada (subordinada y dependiente) no logra resolver los problemas en el campo provocando la expulsión del trabajador rural hacia las ciudades. Estas, a su vez, no tienen

actividades productivas de tal forma que logren absorber la fuerza de trabajo disponible, produciendo así desempleo, subempleo<sup>30</sup>, la formación de conglomerados de viviendas precarias e invasiones urbanas, como ya señalamos anteriormente.

El Estado, representante y defensor de un sistema económico atrasado, es también atrasado a nivel político por lo que no ha podido desempeñar sus funciones de autolegitimación, como la oferta de servicios básicos a la población, obligando así a la población urbana y particularmente a la rural a vivir bajo pésimas condiciones de vida. Además no ha incentivado actividades productivas privadas suficientes como para absorber el gran contingente del ejército industrial de reserva e intenta él mismo absorber esa masa de desempleados.

El empleo generado en las esferas administrativas es una de las salidas que el Estado ha encontrado para paliar la crisis hegemónica de la oligarquía agraria y capitales asociados, - - - justificando así su falta de responsabilidad de viabilizar un desarrollo económico dirigido a los intereses locales que mínimamente ofrezca oportunidades de trabajo.

30 "Los desempleados en el Municipio de Fortaleza constituían un contingente de 88 925 personas en diciembre de 1984. En marzo de 1985 ya eran 117 326, en junio 106 615 y en septiembre 80 753. Las tasas de desempleo, correspondientes a esos periodos, variaron entre 14.43% en diciembre de 1984, a 18.32% en marzo, 16.94% en junio y 12.81% en septiembre de 1985. (...) En Fortaleza, en marzo de 1984, la tasa de subempleo total era de 30.67%. En septiembre de 1985 llegó a 38.44%." SINE/CE-Quem é o desempregado no Municipio de Fortaleza, Boletim de Análise do Mercado de Trabalho, Fortaleza, noviembre de 1985.

¿Cómo va entonces el Estado a desarrollar puestos de servicios y de ingreso para esa gente?

Una vez más la configuración de la crisis se presenta con intensidad. Toda suerte de irregularidades son cometidas con el objetivo de proporcionar un mayor ingreso a determinados tecnócratas. El "empleguismo" es desenfrenado esto es, la incorporación sin criterios de personas a los servicios públicos innecesarios a los órganos absorbedores. Los órganos y los programas oficiales no cumplen sus objetivos principales sin embargo, sirven a los intereses de los grupos económicos y a la captación de recursos financieros para el pago de los empleados públicos.

Los desmandos administrativos, el mal uso de los recursos públicos y la corrupción abierta, frecuente y creciente, han provocado un proceso de endeudamiento estatal interno y externo. El Estado se encuentra en una situación de dependencia de los recursos externos, tanto de transferencias federales como de organismos transnacionales. Tal dependencia aunada a la incapacidad de generar recursos propios suficientes llevó al Estado a una situación de insolvencia, de deuda pública del orden de Crz\$ 7 trillones de cruzados.<sup>31</sup>

El Gobierno no logra siquiera hacer frente a sus gastos en el pago de los empleados. El atraso en el pago de los sueldos ha propiciado una ola de insatisfacción generalizada, expresada en

<sup>31</sup> SPINELLI, Vladimir (Secretario de Hacienda del Estado) en noticia del DN, Fortaleza, 13.02.86.

el desarrollo de mecanismos de defensa y movilización a nivel de movimientos reivindicativos, formación de asociaciones de trabajadores, marchas, desplegados, huelgas y paros.

El conjunto de estos elementos configurará lo que se intentó demostrar con el cuadro de la crisis en la cual se encuentra el Estado y su base de poder clasista (la oligarquía agraria asociada a otros capitales).

La caracterización más detallada de la crisis a nivel de la administración pública o aparatos del Estado será presentada en el siguiente apartado.

## 2. EL ESTADO-PATRON EN CEARA: APARATOS ESTATALES, CRISIS Y BUROCRACIA DIRIGENTE

En el capítulo anterior se buscó presentar el poder en Ceará, sus características y su naturaleza, con la multiplicidad de elementos que componen la estructura de la dominación de clase en este estado del Noreste de Brasil. Se intentó analizar el Estado en su sentido amplio, entendido como la conjugación de la sociedad civil y la sociedad política.

En ese sentido se expusieron en forma general y sintética los elementos que componen la sociedad política en Ceará, el Estado en su sentido estricto<sup>1</sup>.

Sin embargo, la utilización del concepto amplio de Estado (sociedad civil + sociedad política) permite que el análisis se desarrolle interligando los elementos de estas dos esferas de la sociedad. Así, cuando analizamos la sociedad política en Ceará describimos también elementos que por definición pertenecen a sec

<sup>1</sup> El concepto de sociedad política es utilizado como lo plantea Gramsci. "(...) conduce también a ciertas definiciones del concepto de Estado, al que generalmente se entiende como sociedad política (o dictadura, o aparato de coerción para someter a las masas populares a los tipos de producción y a la economía de un momento dado) y no como equilibrio entre sociedad política y sociedad civil (o hegemonía de un grupo social sobre el conjunto de la sociedad nacional, ejercida a través de las llamadas organizaciones privadas, como la Iglesia, los sindicatos, las escuelas, etc.); y es precisamente en la sociedad civil donde los intelectuales desempeñan su papel específico". GRAMSCI, Antonio *Lettere del Carcere*, Turín, Einaudi, 1972, p. 481, citado en MACCIOCCHI, Maria Antonietta, *Gramsci y la Revolución de Occidente*, México, D.F., Siglo XXI, 1980, p. 155.

tores privados de la sociedad y por lo tanto están en la esfera civil, por ejemplo, el análisis de los partidos políticos.

De esta forma, el análisis del poder en Ceará, abordado en el primer capítulo, abarcó consideraciones generales sobre la coerción y la dominación comprendidas en los poderes-institucionalizados del ejecutivo, legislativo y judicial. Además, el sistema ideológico de dirección sobre la población y algunos elementos de la cultura y de la tradición fueron puntualizados, lo cual significa un análisis en el que los elementos de la sociedad política y de la sociedad civil están interligados.

En este segundo capítulo nos interesa estudiar el Estado por medio de los aparatos estatales<sup>2</sup> que componen la administración pública: su evolución y expansionsimo, el proceso de trabajo que es desarrollando en ellos, las características de sus ramas y clases de actividades productivas y burocrático-administrativas.

<sup>2</sup> El concepto de aparatos estatales es aplicado aquí -- como el conjunto de las instituciones del ejecutivo, es decir, comprende los aparatos coercitivos del Estado (Secretaría de Seguridad, por ejemplo) y los demás aparatos estatales que sirven a la mantención y consolidación de la dominación burguesa (Secretarías de Planeación, de Hacienda y las empresas paraestatales en general, por ejemplo). Entendemos que así se puede conceptualizar los aparatos estatales y nos apoyamos en lo que dice MACCIOCCHI acerca de estos conceptos en Gramsci: "Para Gramsci, el Estado no es solamente coercitivo, sino también hegemónico, es decir, que la burguesía capitalista ejerce su dictadura no sólo por medio de la coerción, a través del aparato policial, judicial, etc., sino además por medio de su hegemonía (ideológica), con la cual neutraliza o influye de manera determinante en todo un conjunto de fuerzas revolucionarias o indispensables a la revolución, como los campesinos, los intelectuales, las masas pequeñoburguesas." MACCIOCCHI, Maria Antonietta, *Gramsci y la Revolución de Occidente*, México D.F., Siglo XXI, 1980, p. 131.

El análisis tiene por objeto el estado de Ceará ubicado en la región Noreste de Brasil. Las investigaciones están dirigidas a verificar cómo se da el proceso de trabajo en los servicios públicos, la racionalidad e irracionalidad política y económica de la administración y empleo públicos. También analizaremos cómo se reproduce el poder de la oligarquía agraria y capitales asociados por medio de los órganos y el empleo públicos y a quien beneficia la expansión estatal.

En la administración pública, el poder institucional-burocrático ejercido por los dirigentes se diferencia de acuerdo a los diversos niveles de jerarquía existentes. Procuraremos caracterizar esta situación de mando de los técnico-burócratas y administradores en general. Buscaremos verificar cómo los funcionarios públicos transmiten a los trabajadores la ideología dominante; en que forma se establece un sistema cultural basado en las tradiciones por medio del cual se hace efectiva la sumisión del trabajador público y por último cuáles son las posibilidades de una acción de resistencia y lucha por parte de estos trabajadores.

### *2.1. Los aparatos estatales y sus funciones.*

El Estado planea, ejecuta, produce, controla, fiscaliza, legisla e impone un modo de vida y de trabajo a la población. Como órgano de la clase dominante, interfiere en la economía regulando la con sus aparatos y sus políticas institucionales.

El Estado es la esfera del poder, de dominio y de regulación de las relaciones sociales. Además de esa dimensión el Estado

es el *locus* de estas acciones, espacio físico en el cual se elaboran las políticas sociales y económicas desarrolladas por los gobernadores y sus agentes políticos.

En ese sentido, el Estado en Ceará es lo mismo para las esferas provincial, metropolitana y municipal. Sin embargo, mantiene relaciones estrechas con el Estado nacional reproduciéndolo a través de un sistema de dominio determinado a nivel del país. Sus especificidades dan el sello del regionalismo, pero no lo diferencia de las líneas generales propias del carácter del Estado brasileño.

Para realizar sus políticas, el Estado se concretiza y se relaciona directamente con la población a través de las acciones de sus instituciones. Los aparatos del poder ejecutivo (APE) - son pues estas instituciones en su conjunto. Esta red de organismos públicos posee cargos administrativos ocupados por los funcionarios públicos y va a emplear fuerza de trabajo para hacer funcionar y reproducir esta máquina burocrática-administrativa.

La participación del Estado a nivel de sus aparatos estatales puede ser clasificada, en general, en tres grandes bloques de actividades: organización administrativa y planeación, ejecución y producción, y control ideológico.

Los aparatos del poder ejecutivo tienen como soporte teórico las técnicas de la administración las cuales tienen por fundamento la teoría sistémica cuyos conceptos principales son la eficiencia y la eficacia. Su concepción es de la funcionalidad y mayor utilización de los instrumentos disponibles para lograr.

los objetivos propuestos: maximizar las ganancias y minimizar los costos. Es el conjunto de dispositivos para hacer funcional, racionalmente, una organización. En líneas muy generales estos dispositivos se destinan a viabilizar y tornar operativa una unidad social.

Los discursos oficiales expresados en los programas y proyectos gubernamentales hacen uso de estas técnicas y concepciones a gran escala, sin embargo, en la práctica son poco utilizados. Existe una gran desfasaje entre la teoría y la práctica.

¿Por qué ocurre ésto?

Las enseñanzas sobre la administración pública sirven para justificar una mística de la racionalidad y para capacitar a una categoría de personas que gobiernan y dirigen los órganos estatales. Es una justificación científica para la legitimidad de los discursos, de los planos y de las políticas.

Administrar también es plantear. A nivel de la planeación es necesario ponderar el papel que ésta posee en el sistema económico y político.

Sobre la plenación, OLIVEIRA argumenta que el Estado planea para superar los conflictos que ocurren en la repartición de las ganancias a nivel nacional y regional. Por medio de la planeación el Estado marca su presencia como homogeneizador del proceso de desarrollo nacional. La planeación no es una actividad neutral, sino una forma de lucha de clase a nivel nacional y a nivel interregional<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Francisco de - *Elegía para una Re(li)gião*, op. cit.

Para Oliveira la planeación en los sistemas capitalistas es básicamente la racionalización de la reproducción ampliada del capital. La planeación es un instrumento de dominación, es también un proceso social conflictivo, que reproduce las condiciones de apropiación privada de los medios de producción.

Con la introducción de estas técnicas en los discursos de las instituciones del Estado se moderniza parcialmente la administración pública. La no utilización en la práctica, de tales instrumentos es la presencia del atraso en los APE y es la posibilidad de mantener el sistema de clientelismo y de beneficios para la burguesía y sus agentes funcionarios públicos. Con el desvío de las metas programadas en los planes y proyectos gubernamentales<sup>4</sup>, resulta que los beneficios planeados para la población no se realizan y la burguesía dominante finalmente se beneficia de éstos. Los programas sociales oficiales en vez de descentralizar los ingresos, los concentra. Estos programas sirven también para: un control mayor sobre la población; aumento de la dominación y legitimación del Estado; oferta de servicios que van a reproducir la fuerza de trabajo y abaratar su valor.

Además de la función de planear, el Estado cuenta entre sus funciones clásicas el servir a la acumulación del capital regulando el mercado, incentivando y financiando el sector privado;

<sup>4</sup> Cf. CARLEIAL, Adelita Neto, et alli - *Proposta de Política Social para o Estado*, Fortaleza, IPLANCE, 1979, y Cf. CARLEIAL Adelita Neto, et alli - *Revisão da Política Habitacional para as Populações de Baixa Renda*, Fortaleza, IPLANCE, 1979.

produce mercancías (bienes) y servicios de infraestructura física (cuando construye carreteras, electrifica el medio urbano y rural); desarrolla medios de comunicaciones, de transporte y controla, fiscaliza y reprime, a través de sus órganos coercitivos todo lo que escapa a las normas de la reproducción capitalista.

Sobre la participación del Estado en la economía argumenta VINCENT que en el actual estado monopolista e imperialista del capitalismo, el Estado no puede ser entendido sin su inserción en el proceso de la acumulación pues lo mismo forma parte integrante de ella, como también contribuye para su producción, circulación y valorización<sup>5</sup>.

La intervención estatal en la economía cearense es bastante compleja y nuestro objetivo aquí fue sólo hacerle referencia general.

Nuestro interés se centra en la amplia red de instituciones del poder ejecutivo provincial. En Ceará existen además de los órganos provinciales, instituciones federales y municipales. Estas tres esferas de poder están relacionadas y actúan en forma dependiente. Sus funciones, programas, recursos financieros y acciones están interligadas, incluso con superposición de tareas, interferencias políticas y paralelismo de acción.

Para efecto de delimitación metodológica nos interesa anali-

<sup>5</sup> VINCENT, Jean-Marie, "Reflexiones sobre el Estado y la Economía", en *Críticas de la Economía Política* no. 2, México, D.F., Edición Latinoamericana, enero-marzo 1977, p. 4.

zar los aparatos estatales a nivel del gobier- - - -  
no provincial. Estos están centralizados y concentrados en la ca-  
pital del estado, con delegaciones en el interior de éste. Es  
en la capital donde se concentran la mayor parte de los recursos,  
programas e instituciones.

El Estado presta algunos servicios a la colectividad en las  
esferas de salud, asistencia social, recreación, enseñanza e in-  
formaciones, los cuales son servicios no productivos en la medida  
en que no generan mercancías con valor de cambio es decir, no son  
productos remunerados. Los órganos estatales responsables por es-  
tos servicios son de la administración directa o centralizada, es  
decir, los órganos de asesoramiento superior y las secretarías de  
Estado.

El Estado produce mercancías como son: habitación, agua, dre-  
naje y energía eléctrica. Estas mercancías poseen valor de uso  
y de cambio y el Estado obtiene ganancias a través de su venta. Ta-  
les bienes son producidos por las paraestatales o por la adminis-  
tración indirecta.

En el caso de Ceará el Estado transfiere su ganancia a la  
burguesía local y a los funcionarios públicos por medio de la  
corrupción y el desvío de recursos, así como por la utilización  
de bienes públicos por grupos privados capitalistas.

Esta ganancia pasa a las manos de capitalistas privados  
cuando el Estado subarrienda los servicios de éstos en la ejecu-  
ción de actividades tales como: la construcción civil; la farma-  
cología; material didáctico e inmuebles.

¿Cuáles son las formas utilizadas por los agentes de la clase dominante para presionar a los funcionarios públicos para lograr sus objetivos?

Las formas utilizadas por los agentes políticos de la burguesía dominante con este fin se dan a nivel informal: la interferencia de senadores, diputados y concejales; telefonemas; telex; tarjetas de recomendaciones, y contactos personales.

A nivel formal, se elaboran proyectos formalizando los pedidos y solicitando recursos ya prometidos en acuerdos políticos. La planeación es aquí el elemento técnico de viabilización.

Los jefes del ejecutivo, (prefectos y el gobernador) también interceden a favor de la burguesía dominante. El gobernador particularmente es el todo poderoso, su interés está arriba de todos los demás. De Brasíla D.F. también llegan pedidos por medio de los ministros, con el objetivo de presionar a los funcionarios basándose en la imposición de la jerarquía política transmite.

Concretamente en Ceará la clase dominante se beneficia por las acciones de los aparatos del poder ejecutivo a través de suministro de energía eléctrica; de la perforación de pozos de agua (por órganos públicos provincial (SOSP) y federal (DIOCS); de la construcción de carreteras que dan acceso a sus propiedades rurales; de la liberación de recursos, para proyectos, y de la construcción de puestos de servicios básicos en su región electoral.

Los prefectos y políticos que no sean aliados al poder provincial tendrán poca influencia para atraer a su área recursos financieros (aunque reducidos) y los precarios servicios básicos

para la población. La vinculación a grupos políticos es una necesidad para sobrevivir. El pueblo ya conoce este tipo de dependencia y limitaciones y las tienen en consideración cuando es época de elecciones, por eso su voto se somete casi siempre a los intereses de los jefes políticos locales.

En relación a las actividades de control ideológico, los aparatos estatales en Ceará ejercen una dominación sobre la sociedad en general y sobre la fuerza de trabajo, en particular sobre los empleados estatales.

Tal dominación es posible también por el contenido ideológico del proceso de trabajo en el capitalismo con la alienación del trabajador del producto de su trabajo. En ese sentido, VINCENT hace la siguiente aportación:

"El Estado es, en este sentido, la sanción y la perpetuación de la separación entre los productores y los medios de producción. El Estado realiza esta separación garantizando la propiedad privada, produciéndose y reproduciéndose como un conjunto de aparatos separados de las masas y caracterizados ellos mismos por un grado muy fuerte de división del trabajo. No hay discontinuidad absoluta entre la acumulación del capital y la producción de los valores propios del Estado: orden; seguridad y formalismo de la igualdad. Al contrario lo que se da es una discontinuidad relativa (dialéctica sutil de la exclusión y de la inclusión).

Por un lado, el Estado se presenta como la sublimación de las relaciones sociales inmediatas, como si devolviera a los individuos de la sociedad capitalista una sociedad de la cual han sido desposeídos. Por otro lado, está íntimamente ligado a la socialización-privatización de la vida capitalista. Englobando la relación social de producción (defensa de la apropiación privada de los medios de producción y de la separación entre productos y medios de producción) se manifiesta, en efecto, como una de las conclusiones esenciales de la dispersión de las actividades y del aislamiento de unos agentes económicos con respecto a otros." 6

<sup>6</sup> VINCENT, Jean-Marie- op. cit. pp. 15-16.

Además el Estado controla ideológicamente a partir de mecanismos atenuadores de conflictos. En ese sentido, BORON plantea que el Estado capitalista moderno

"Es un Estado que se encuentra en posesión de más y mejores recursos para resolver, en un sentido conservador del orden social, una situación de crisis de relativa gravedad: tiene varios "grados de libertad" más que el Estado liberal clásico y, por eso mismo, puede arbitrar ciertos recursos que le posibilitan sortear el peligro de una ruptura revolucionaria. Dispone de un enorme presupuesto, comparte con la burguesía el control de un inmenso aparato ideológico el cual le permite bombardear a la población con un contenido preciso en el momento que sea oportuno; puede redistribuir ingresos; crear demanda; abrir empleos; subsidiar industrias; fijar precios; controlar cambios; planificar la economía y crear monopolios estatales"<sup>7</sup>

El Estado se legitima por medio de la propagación de la ideología dominante, y se consolida a través del suministro de los servicios básicos, aunque reducidos en el caso del Ceará.

El Estado no sólo reproduce los intereses de la clase dominante, él tiene que ceder algunas veces ante las demandas y las presiones populares, por una cuestión de legitimación de su dominación. El cede en parte, y no pierde su poder en general. Es necesario al Estado el consenso de la mayoría como componente para que pueda continuar dominando.

La dominación del Estado se hace sentir sobre los opositores al sistema; en cuanto a los aliados, dirige sus acciones.

A los opositores, más combativos, les espera la extermina--

<sup>7</sup> BORON, Atilio - Nuevas Formas del Estado Latinoamericano, Cuadernos Políticos 15, México D.F., Ed. Era, México, marzo/1978, p. 41.

ción física como las muertes de campesinos en el interior del estado, en la lucha por la reforma agraria; tal fue el caso de la muerte de 4 campesinos, en junio de 1986, en el municipio de Trairi sin que los órganos represivos del Estado hayan castigado a los culpables<sup>8</sup>.

Otros ejemplos de represión a las manifestaciones populares se dieron en Fortaleza: en 1984 en la huelga de los servidores del hospital municipal, Instituto José Forta (IJF), la policía militar invadió las dependencias de aquel Instituto, intimidando a los huelguistas<sup>9</sup>; en 1986, las policías federal y militar lanzaron gases lacrimógenos y destruyeron las viviendas de los pobres invasores de la avenida Leste Oeste<sup>10</sup>.

El Estado emitió el oficio circular no. 01/86, de 16 de julio de 1986, a todos los funcionarios públicos para que notificasen a los huelguistas de los órganos públicos provinciales sobre la posibilidad de despidos, por "causa justificada" después de 30 (treinta) días continuos de ausencia al trabajo, con respaldo en el artículo 126 de la constitución del Estado de Ceará.

A los aliados (por ejemplo los funcionarios públicos), al contrario, les son concedidos: favores; "mordomias" (privilegios especiales); impunidad por los desvíos de recursos financieros; facilidad de enriquecimiento por ventaja en transacciones

<sup>8</sup> O POVO, Fortaleza, de 13 de junio de 1986.

<sup>9</sup> Diário do Nordeste, Fortaleza, de 28 de junio de 1986.

<sup>10</sup> Diário do Nordeste, Fortaleza, de 21 de agosto de 1986.

comerciales; permiso en la cobranza de porcentaje (los famosos 10%), en cada proyecto privado aprobado e incentivado por recursos financieros del Estado.

Con estos beneficios dados a los funcionarios la burguesía agraria asociada a otros capitales garantiza que sus prácticas y sus políticas sigan su curso sin impedimentos. Logra así la sumisión, gratificada, de los funcionarios de los órganos públicos.

Otra forma de bloquear las manifestaciones populares es corromper a los líderes de los movimientos opositores, haciéndolos sus aliados en la medida en que a través de negociaciones, son coptados y designados como funcionarios del Estado. Actualmente en Ceará, es un hecho común la absorción de líderes de organizaciones populares y vinculados a grupos de izquierda en cargos de dirección en los órganos públicos.

A estos antiguos opositores, que hoy forman parte del equipo del gobierno les es difícil permanecer en la oposición. En esos casos, la justificación encontrada por estas personas es que están ocupando espacios y posibilitando la viabilidad de algunas propuestas más dirigidas a los intereses de la población. Sin embargo, se omiten delante de las diversas irregularidades administrativas del gobierno.

Además de la incorporación de las fuerzas de la oposición al interior del Estado, la dominación burguesa encuentra otras formas de mantener su ideología como si fuera la voluntad general de la sociedad. Una forma es la conquista de la dirección de las entidades populares (sindicatos y entidades de empleados públicos)

por personas defensoras de los intereses patronales y del Estado a través de elecciones fraudulentas, por el voto comprado y presionado.

Un ejemplo ilustrativo de esos fenómenos se dió recientemente, en la ciudad de Fortaleza, cuando se divulgó en la prensa local que los dirigentes sindicales rurales eran contrarios a la reforma agraria en Ceará. Fueron nombrados como tales el tesoro del Sindicato Rural de Morada Nova, el Señor Dilson Pontes Chagas; el Presidente del Sindicato Rural de Mombaça, el Señor Antonio Teixeira de Oliveira; el Presidente del Sindicato Rural de Crato, el Señor Joaquim Pinheiro Teles; el Presidente del Sindicato Rural de Santana do Acaraú; el Presidente del Sindicato Rural de Iguatu, el Señor Plácido Sobreira Silva y el Presidente del Sindicato Rural de Quixadá, el Señor Antonio Rufino Magalhães. Todos ellos ponderaban que no habían tierras improductivas en el Ceará y que sirviesen a la reforma agraria, sino que, fundamentalmente, existían minifúndios y las tierras disponibles eran para el pastizaje del ganado<sup>11</sup>.

En los aparatos del poder ejecutivo se observa la penetración de la ideología de la clase dominante y la defensa de ella por parte de los funcionarios públicos incluso por empleados.

La fidelidad del empleado público al político que lo colocó en los APE es el reconocimiento del favor recibido. Esta fidelidad es independiente del nivel de escolaridad (superior o medio)

<sup>11</sup> Diário do Nordeste, Fortaleza, 29 de junio de 1986.

del trabajador y de su práctica combativa o no en las luchas cotidianas en su lugar de trabajo. En épocas de elecciones parlamentarias, las tendencias políticas de los empleados, se tornan evidentes. Los candidatos "entran" en los APE como propaganda política y las definiciones son asumidas de modo que refuerzan el clientelismo.

El clientelismo está presente en las prácticas de la burguesía agraria asociada a otros capitales y en acciones de los partidos políticos tradicionales.

El hecho de que la economía cearense es poco desarrollada, como fue puntualizado anteriormente, con reducidas oportunidades de empleo es el factor principal para que el empleo público ocupe ese espacio.

Como los empleos públicos están en los aparatos del poder ejecutivo ( *locus* de la realización de las prácticas políticas de la clase dominante), el clientelismo es la forma principal de absorber la fuerza de trabajo disponible y los técnicos formados por las Universidades locales.

## *2.2. La crisis en los aparatos estatales.*

En el apartado anterior tratamos sobre la crisis en Ceará desde el punto de vista de la economía atrasada y dependiente: el Estado ocupando los espacios que deberían ser de competencia de las actividades productivas privadas; la población dominada por prácticas políticas retrógradas sin siquiera lograr condiciones de vida dignas y de ingreso razonables a su condición humana.

Puntualizamos indicaciones de cómo esa crisis traspasa el Estado con sus acciones al nivel del "empleguismo"<sup>12</sup> y de una administración caótica e inoperante.

Ahora, vamos a tratar con mayor detalle cómo en los aparatos del poder ejecutivo la crisis en Ceará encuentra forma concreta.

Los principales elementos constitutivos de esa crisis en la administración pública o aparatos del poder ejecutivo, son: el expansionismo estatal; el mal uso de los recursos públicos y el clientelismo asociado al "empleguismo".

Entendemos por expansionismo estatal la proliferación de órganos públicos sin criterios, simplemente por intereses públicos, provocando una multiplicidad y superposición de atribuciones en las instituciones públicas, provocando acciones aisladas e ineficaces.

La evolución del número de los órganos públicos en Ceará se dió en forma acelerada y en gran dimensión. Antes de 1962, anteriormente a la introducción de la planeación gubernamental (planes de gobierno del Estado) existían 20 órganos públicos. En los años posteriores hasta 1983 (en un periodo de 20 años) la evolución de la estatización en Ceará alcanzó un porcentaje de 202%, conforme el cuadro 7.

Las causas de esta expansión pueden ser encontradas en la lucha por el poder político y administrativo; la atención a los

<sup>12</sup> el "empleguismo" significa la absorción de fuerza de trabajo en los APE, por el clientelismo, sin racionalidad económica.

intereses de facciones políticas; la reproducción del sistema de dominación y conservación de los beneficios de los grupos vinculados a la burguesía agraria asociada a otros capitales.

Esta expansión es posible porque no existen normas restrictivas y efectivas que dificulten esta evolución. Además, la población aun no posee poderes, ni canales, para limitar la multiplicación de los órganos públicos.

Sin embargo, reconocemos la necesidad del Estado de interferir en la economía y en los diferentes aspectos de la vida social. Esto es una imposición para la gestión del capital social, entre tanto, la racionalidad de esta tendencia cede lugar a la politiquería, al juego de intereses, a la incapacidad administrativa, la falta de control y fiscalización de la actuación estatal<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> MARTINS aprecia que no hay una política ideológica de justificación para el expansionismo estatal en Brasil, que esa expansión se da mucho más por la propia dinámica y naturaleza de la gran empresa capitalista, lo que caracteriza el Estado brasileño, como también una tendencia y una relativa independencia y autonomía de esas empresas y de sus dirigentes. El citado autor, aunque reconoce las limitaciones de los datos, presenta un total de 571 empresas estatales brasileñas, subdivididas en 200 federales, 339 estaduais y 32 municipales, hasta el año de 1976. En su estudio considera el periodo de 1808 hasta 1976 y demuestra la expansión creciente y acelerada de las empresas estatales. "Entre 1966 y 1975, el número de empresas gubernamentales (...) pasa de 40 a 271, o sea, un aumento de 231 empresas". MARTINS, Luciano - *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós 64*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985, p. 67.

CUADRO 7  
EVOLUCION DE LOS APARATOS ESTATALES PROVINCIALES EN CEARA  
1891-1983

PERIODOS HISTORICOS	No. DE ORGANOS PUBLICOS PROVINCIALES	INCREMENTOS	(%) DEL INCREMENTO	(%) ACUMULADO
Antes de los planos del gobierno (1891-1962)	20	-	100	-
PLAMEG (Plano de Metas Governamentais) 1963-1966	28	8	40	40
PLAIG (Plano de Ação Integrada do Governo) 1967-1970	31	3	15	55
PLAGEC (Plano de Governo do Estado do Ceará) 1971-1974	42	11	55	110
I PIANDECE (Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará) 1975-1979	49	7	35	145
II PLAMEG (Plano de Metas Governamentais) 1979-1983	60	11	57	202

FUENTE DE LOS DATOS BRUTOS: Pesquisa en la "Coletânea da Legislação Institucional dos Órgãos do Poder Executivo"- SEPLAN-CE/CODEMOR (Coordenação de Modernização Administrativa), Fortaleza, 1980-1982.

No existe relación de causa y efecto entre la proliferación de órganos públicos y la determinaciones de una racionalidad técnica y planeada. La expansión estatal es movida por: una concepción departamentalizada del desarrollo socio-económico (la formación de órganos para sectores y subsectores sin una visión integrada de la economía); una violación a las determinaciones de los

estatutos de las empresas ya existentes; desarticulación entre los órganos y omisión a toda tentativa de integración del sistema de órganos públicos (como fue el ejemplo del Sistema Estadual de Planeación - SEP, que no tuvo éxito)<sup>14</sup>.

El expansionismo estatal tiene relación directa con la proliferación de cargos públicos y consecuente división de los mismos. La pelea política, por los cargos, ha posibilitado comunmente el nombramiento de dirigentes sin criterios técnicos y sin la adecuación de las aptitudes personales y académicas al cargo destinado. Esto provoca una caída en la calidad de la administración y en su eficiencia. Además, la producción de los trabajos y la oferta de servicios públicos han empeorado significativamente. Los resultados de esto son: la falta de compromiso con el trabajo; la ausencia de creatividad y la desvinculación con los problemas de la colectividad.

Acercas de la productividad o no de las empresas estatales brasileñas y nordestinas, en algunos ramos se observa la obtención de ganancias, en otros la racionalidad de su manutención se da más al nivel político que económico, como es en la mayoría de las instituciones paraestatales en Ceará.

<sup>14</sup> En 1969 ya existía el Sistema de Planeación e Control (Decreto Ley no. 8.992) en Ceará, pero sin operacionalización. En 1976, resurge la propuesta de un Sistema Estadual de Planeación-SEP, como un sistema integrado de planeación, repensando las atribuciones de los órganos públicos provinciales; estableciendo una jerarquía y coordinación entre ellos, dentro de una visión sistemática en el cual se buscaba una eficiencia de las acciones, una dinámica mayor y más eficaz en la administración pública. Cf. SEPLAN-CE, *Concepção do Sistema Estadual de Planejamento do Ceará*, Fortaleza, 1976.

Un estudio de la FGV señala que de entre las 500 empresas brasileñas más grandes, las 12 primeras son de naturaleza pública (federal o provincial) y entre las 50 más grandes 22 son empresas públicas <sup>15</sup>.

En relación al nordeste de Brasil, GUIMARÃES NETO pondera que "En 1976, por ejemplo, las 6 más grandes (empresas nordestinas) según el patrimonio líquido eran estatales y entre las 200 más grandes lo eran cerca de 78. Estas, mientras sólo representaban aproximadamente 40% de aquel número, concentraban más de las 2/3 partes del patrimonio líquido y empleaban más de medio millón de personas"<sup>16</sup>.

La política desarrollada en Brasil, en las últimas décadas, viabilizó una mayor intervención estatal en la economía. Esta política veía la expansión estatal como: fuente de empleo; ampliación del mercado interno de consumo; aumento del poder adquisitivo de la población y también la posibilidad de evitar tensiones, conflictos sociales y crisis políticas.

La cuestión de la productividad y funcionalidad de las empresas paraestatales es constantemente cuestionada por empresarios y políticos en general. A partir de la década de 70 se observa de forma más acentuada la crítica al expansionismo estatal.

<sup>15</sup> FGV/IBE, *Revista Conjuntura*, edição especial, Rio de Janeiro, vol. 38, no. 9, sept. 84.

<sup>16</sup> GUIMARÃES NETO, Leonardo - "O emprego no Nordeste: Sugestões de Políticas", *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, BNB, vol. 13., no. 3, jul/sept. 1982, p. 509.

El sector estatal en su conjunto es indudablemente menos productivo comparándolo con el sector privado de la economía.

La preocupación por el expansionismo estatal se fundamenta en la dependencia financiera de los órganos públicos del tesoro provincial ya que en lugar de que éstos generen ganancias para el tesoro, en la mayoría de los casos son una carga para el mismo.

En Ceará la dependencia financiera de los órganos públicos es muy evidente. Las paraestatales (la administración indirecta) son compuestas por 36 empresas, de las cuales sólo las Sociedades de Economía Mixta (12 unidades) y las Fundaciones (12 unidades) serían capaces de generar recursos propios. En realidad de las fundaciones cearenses sólo la Fundação Universidade Estadual do Ceará (UECE) colabora con reducidos recursos para el tesoro provincial.

En relación al expansionismo, como elemento de la crisis de los APE de Ceará se puede concluir que esta expansión es provocada por el atraso económico, el cual ofrece pocas oportunidades de empleo y escasas intervenciones privadas en la economía. Con eso el Estado justifica su acción intervencionista respaldado en la legitimidad que dispone como agente "representante de toda la sociedad" y como capital social.

El expansionismo estatal en Ceará es básicamente una acción política, que no encuentra el necesario respaldo en la racionalidad económica.

Además del expansionismo estatal, con las características puntualizadas anteriormente, el segundo elemento de la crisis en

los aparatos del poder ejecutivo es la malversación de los recursos públicos.

El poder ejecutivo elabora un Presupuesto Plurianual de Inversiones que contiene una previsión de los gastos necesarios para la expansión de los aparatos estatales y las obras físicas que irán a ser desarrolladas por el Estado. Tal presupuesto corresponde al periodo de tres años y es sometido al poder legislativo para su aprobación. Se elabora también un Presupuesto de costos con previsión de los gastos para la manutención material y del personal de la máquina administrativa provincial que es sometido al poder legislativo todos los años.

El estado de cuentas de estos presupuestos es presentada por el gobierno en sus Mensajes a la Asamblea Legislativa provincial todos los finales de años.

Esas formalidades son adoptadas por el gobierno pero, la aplicación de los recursos públicos ha sido hecha sin control, ni fiscalización rigurosa. Lo programado no es atendido y la población no tiene acceso a las informaciones de forma sistemática y precisa, lo que es una violación a los derechos del ciudadano.

En Ceará, en los últimos tres años, fueron tomadas medidas incipientes de control gubernamental sobre la administración indirecta (las paraestatales).

El control de las paraestatales y el seguimiento de sus cuentas están bajo la coordinación de la fundación IPLANCE. Este órgano paraestatal tiene muchas dificultades en obtener las informaciones necesarias, como: su propia condición de paraestatal; el atra

so de la entrega de los datos y la obligatoriedad de someter a este control por excensión legal los casos de las empresas públicas y las sociedades de economía mixta. De esta forma sólo el 59% del total de los aparatos del poder ejecutivo están sujetos a este control. Las informaciones permanecen restringidas al ámbito del Estado y algunas de ellas llegaron a ser hasta confidenciales. Este control no equivale a la posibilidad de sanción para los casos irregulares y este trabajo no ha tenido mayores respercusiones sociales.

La malversación de los recursos públicos no es obstaculizada por estas instancias ineficaces de control y fiscalización. Así los presupuestos pueden ser programados por arriba de los costos reales de los programas gubernamentales. Las diversas formas de burlar las leyes son muy conocidas y aplicadas en la administración pública. Es el propio Estado que esta autocontrolandose. Es difícil que el Estado con sus prácticas políticas atrasadas pueda y quiera hacer un control serio. La dificultad mayor está en la no existencia de una sociedad civil organizada y la falta de canales populares de control del Estado. Así, es poco probable que se de una administración pública de justicia social y en beneficio para la mayoría de la población.

La situación de irregularidad de la aplicación de recursos públicos, es demasiada crítica hasta el punto de que la prensa burguesa divulga en forma sistemática, noticias de corrupción fi

nanciera y administrativa<sup>17</sup>. En los casos más graves y que son dados a conocer al público son formadas las Comisiones Parlamentarias de Inquisición (CPI), para la verificación de las denuncias<sup>18</sup>. Sin embargo, generalmente las CPIs no logran sus intentos, pasan años acumulando pruebas, caen en el olvido, son desactivadas, en fin no sirven para la aplicación de la sanción a los culpables.

Una indicación de que tales crímenes existen y están impunes es la tramitación en el Senado de un proyecto de Ley, cuyo

17 La CAGECE sufrió intervención del BNH y fue difundido que la intervención se dió por acciones irregulares tales como: exceso de ingerencia política en la administración; "empleguismo"; compras sin competencia pública; arrendamiento de terrenos en áreas de seguridad de la Presa Gavião; empleo de material de mala calidad en la Presa de Tijuquinha; adquisición sin la obligatoria competencia pública, de 700 ton. de sulfato de aluminio; operaciones irregulares en el mercado financiero (DN, Fortaleza, 30.03.86)/El diputado estadual Fernando Mota (PFL-CE) acusa al presidente del BEC, Señor Fernando Terra y al vice-presidente José Castro Schwartz, por operaciones irregulares promovidas por la BEC y la Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliarios, empresa del Banco Rural. Tales operaciones habría afectado el patrimonio público en Cz\$2,8 billones de cruzados (O POVO, Fortaleza, 03.05.86)/Diputado del PMDB denuncia que en la IOCE existe una hoja de pago mensual irregular, con el valor de CZ\$ 80 mil cruzados para compensar los funcionarios de la empresa que no lograron cargos de dirección en la actual administración (O POVO, Fortaleza, 04.05.86)/La COELCE gastó en el año de 1985, hasta el mes de noviembre, Cz\$ 3.9 millones de cruzados en publicidad sin tener competidores en el mercado, lo que equivalía a la nómina de pago de 5 órganos paraestatales en el mismo periodo (IPLANCE, *Cadastro das Estatais* 1985).

18 Fue divulgado en la prensa que el líder del PMDB en la Asamblea Legislativa, Diputado Castelo de Castro pretende solicitar la instalación de una CPI para verificar denuncia de irregularidades en la COELCE, la cual estaría pagando una empresa ficticia prestación de servicios en el orden de CR\$120 millones de cruzeiros (el cruzado fue institucionado em 1986) y otra CPI para investigar la CODAGRO la cual habría comprado toneladas de basura en lugar de ración animal. (DN, Fortaleza, 17.02.84).

autor es el Senador José Lins (PFL-CE), que intenta sancionar los crímenes de cuello blanco, es decir los crímenes financieros y administrativos ejecutados por burócratas.

Estos crímenes son de difícil comprobación pues se trata, en muchos casos, de enriquecimiento ilícito a través de: comisiones ilegales y el reembolso de recursos para programas sociales por arriba de los costos reales.

Otro elemento de la malversación de los recursos públicos es la deuda estatal. La incompetencia e irresponsabilidad en el uso de los recursos públicos generaron una situación de endeudamiento interno y externo, totalizando a finales de 1985, Crz\$ 7 trillones de cruzados. La evolución de la deuda del Estado en Ceará puede ser visualizada en el cuadro 8.

La situación de la mala administración de los recursos públicos demuestra que los fraudes cometidos por los funcionarios de los aparatos del poder ejecutivo. benefician básicamente a ellos mismos y a los capitalistas privados.

A la burguesía agraria asociada a otros capitales el Estado beneficia de forma institucionalizada a través de los diversos esquemas de planeación, proyectos y programas oficiales. A los funcionarios están reservadas además de las ventajas legalizadas aquellas acciones que son ilegítimas inclusive desde el punto de vista de la acumulación del capital.

El Estado en Ceará ha tenido una práctica de revertir para sus empleados y para sus funcionarios los recursos que deberían ser para programas colectivos.

CUADRO 8  
DEUDA PUBLICA DEL GOBIERNO PROVINCIAL

MES/AÑO	DEUDA TOTAL	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA
- /1983	349,5	49%	51%
mar./1984	450,0	-	-
feb./1985	2,001,0	65%	35%
may./1985	3,831,0	63%	37%
dic./1985	7,000,0	-	-

FUENTES DE LOS DATOS BRUTOS: Gobernador Gonzaga Mota, Mensaje a la Asamblea Legislativa, divulgada en *Diario do Nordeste*, Fortaleza, 02 de marzo de 1984; Firmo de Castro, ex-secretario de la Hacienda Provincial, *Diario do Nordeste*, Fortaleza, 02 de marzo de 1984, 05 de febrero de 1985, y 18 de junio de 1985; Vladimir Spinelli, secretario de la Hacienda Provincial, *Diario do Nordeste*, Fortaleza, 18 de febrero de 1986.

Los recursos públicos dejan de ser aplicados en inversiones para servir al pago de los funcionarios y manutención de la máquina administrativa en escala cada vez más creciente. Para esto son usados todo tipo de recursos financieros, independientemente de su origen, sea nacional o extranjero.

La incapacidad del tesoro provincial para soportar los costos de personal es conocida lo cual no es motivo para evitar que estos costos siguen creciendo<sup>19</sup>.

La evolución de los gastos por personal a lo largo de los años 1981, 1982, 1983, llevándose en consideración apenas 20 de los 60 órganos públicos provinciales, es creciente en algunos años y en otros se mantiene en elevados porcentajes. (Ver cuadro 9)

19 "Con referencia a los gastos de personal, se observa que viene agravándose la situación de Ceará, que ha aplicado cada vez mayor parte de sus recursos a este renglón, significando aplicación de recursos en la manutención de la máquina administrativa del Estado, por lo tanto, con bajo ganancia económica. Observándose la relación entre los recursos propios del Estado y los gastos a personal, se verifica que vienen disminuyendo las condiciones del Estado en mantener el pago de sus empleados con recursos propios. En efecto, en 1970, los recursos propios del Estado correspondía al 165% de los gastos de personal, habiendo llegado a alcanzar un máximo del 190% en 1976, pasando en los últimos años a presentar porcentajes más bajos, llegando a un mínimo del 143% en 1978 y mostrándose inferior a 150% en 1981. Confrontándose los niveles de ese indicador con los demás Estados brasileños, se observa que sólo 4 estados presentaron niveles más bajo, en el periodo de 1975-79, siendo el índice medio del Brasil del 279%, de Nordeste el 203% y el de Ceará el 153%". . DANTAS, Antonio L. Abreu, et. alli - *Análise do Comportamento e Previsão de Receitas do Estado do Ceará*, Fortaleza, Governo do Estado SEPLAN/CE, mimeo., 1982, pp. 43-44.

CUADRO 9  
GASTO CON PERSONAL EN LAS PARAESTATALES EN CEARÁ - 1981/83

PARAESTATAL <sup>1</sup>	CANTIDAD DE EMPLEADOS	GASTO CON PERSONAL SOBRE GASTO TOTAL		
		POR AÑO		
		1981	1982	1983
FUNSESC	468	69.5	69.4	80.2
AUMEF	156	8.7	16.5	22.7
CEPA/CE	256	64.1	66.5	57.3
IPLANCE	96	45.2	45.0	68.1
PROAFA	347	78.2	90.2	90.4
SUDEC	531	41.1	49.5	-
IPEC	1 302	0.1	0.2	0.3
FUNCEME	56	45.2	49.7	61.2
ITERCE	345	68.3	20.5	21.0
NUTEC	216	49.5	55.3	55.7
JUCEC	55	60.0	70.3	58.3
DAER	2 625	12.6	19.1	32.6
SOEC	656	8.6	12.7	19.3
SUTERCE	199	-	74.7	73.3
FUNTELC	345	76.3	64.5	77.4
FUNECE	1 422	77.2	70.3	73.8
FUSEC	2 445	58.1	66.4	71.8
FEBEMCE	1 891	50.7	64.8	64.3
FADEC	88	25.4	35.2	54.4
DETRAN	918	38.9	36.6	34.8

NOTA (1): las paraestatales en Ceará son 36 empresas, con un total de 24 913 empleados hasta 1983. Los datos de este cuadro corresponden solamente a las Fundaciones y Autarquías. Las 16 empresas restantes son las Sociedades de Economía Mixta y las Empresas Públicas, las cuales no son regidas por el decreto ley no. 4,320 que regula la contabilidad pública, por eso no están sujetas, como las paraestatales en el cuadro de arriba, al acompañamiento ejercido por la Fundación IPLANCE que proporcionó los presentes datos.

FUENTE DE LOS DATOS BRUTOS: IPLANCE-Cadastro das Empresas Estatales, Fortaleza, 1986.

En relación a los recursos externos de bancos internacionales, el Estado los está utilizando para el pago de su personal. Por ejemplo, la CEPA y AUMEF desarrollan proyectos con recursos del Banco Mundial, respectivamente Proyecto Nordeste<sup>20</sup> y Proyecto Metropolitano, cuyos recursos son en gran parte utilizados para complementar sus presupuestos para el pago de los empleados.

Otro proyecto que ilustra esta cuestión y que involucra diversos órganos (SEPLAN/CE, IPLAN, EMATERCE, FUNSECE, NUTEC y SAAB) es el Proyecto de "Treinamiento, Capacitación y Organización del Trabajo 1984/1986", promovido por la SUBIN/SEPLAN-PR/BID,<sup>21</sup> y que dispone de US\$ 1,603,000 (un millón seiscientos tres mil dólares). En tal proyecto son distribuidos el 56.14% de los recursos para personal, el 8.79% para servicios de terceros y el 16.21% para otros servicios y encargos, es decir, el 81.14% son para gastos directos e indirectos a personas empleadas por el Estado<sup>22</sup>.

Tales informaciones son indicaciones de que el Estado en Ceará ha utilizado recursos y propuestas de proyectos que buscan mucho más beneficiar su propia máquina y sustentar su ejército de

<sup>20</sup> CF. GARJULLI, Rosana - *Estado, Planejamento e Classes Sociais. O Polonordeste como un estudo de caso*, mimeo., Fortaleza, DCSF (Departamento de Ciências Sociais e Filosofia)/UFC, 1983.

<sup>21</sup> SEPLAN-PR (Secretaria de Planejamento da Presidência da República; SUBIN (Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional da SEPLAN-PR); BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

<sup>22</sup> SUBIN/SEPLAN-PR/SEPLAN-CE - *Convênio no. 008/84*, Brasília, 1984.

empleados, que invertir en la economía y proporcionar servicios a la colectividad.

La dificultad del Estado es grande para pagar a sus empleados en la medida en que el empleo público y la deuda públicas siguen creciendo.

El tercer elemento constitutivo de la crisis en los aparatos del poder ejecutivo está asociado a la malversación de los recursos públicos y se trata del clientelismo. El clientelismo es una práctica de los gobiernos y de sus agentes políticos, que comprende un conjunto de medios para beneficiar con rendimientos a determinadas personas, sin tomar en consideración ningún orden de racionalidad y de respeto de las normas convencionales, incluso las leyes existentes. Esta práctica es común en todas las esferas del gobierno, federal, provincial y municipal.

El clientelismo o apadrinamiento genera la discriminación, la improductividad, compromete la aplicación de recursos públicos provoca la saturación en los aparatos estatales y sirve como presión para la caída de los salarios además de subutilizar la fuerza de trabajo.

Una consecuencia inevitable del clientelismo es el "empleguismo", es decir, la absorción acelerada e intensa de mano de obra en los aparatos estatales, sin justificación alguna.

El "empleguismo" es una práctica que contraría el decreto ley gubernamental no. 17,737 de 27/01/86. Este decreto determina el concurso público como condición para el ingreso en la administración pública.

El "empleguismo" no se ha revertido en aumento de servicios públicos a la colectividad. El empleo generado en estas condiciones es un empleo no comprometido con el trabajo, con la productividad, lo cual trae serias implicaciones en el desempeño de los aparatos del poder ejecutivo.

La dimensión del "empleguismo" es demasiado alarmante conforme se puede percibir en el cuadro 10.

Según el IPLANCE, en apenas 6 meses (enero-junio/1985) el número de empleados de las paraestatales aumentó el 8.33%, en un incremento absoluto de 2,118 nuevos empleos públicos.

CUADRO 10  
EMPLEGUISMO EN LA ADMINISTRACION INDIRECTA PROVINCIAL EN CEARA  
ENERO/JUNIO 1985

NATURALEZA DE LOS ORGANOS ESTATALES	No. de ORGANOS	CANTIDAD DE EMPLEADOS		
		ENERO/1985	JUNIO/1985	INCREMENTO ABSOLUTO
Fundaciones	12	8 151	9 183	1 032
Empresas Públicas	5	3 016	3 175	159
Autarquías (1)	8	6 033	6 670	727
Sociedades de Economía Mixta	11	8 217	8 417	200
T O T A L	36	25 417	27 535	2 118

NOTA (1): Las informaciones se refieren a 7 autarquías que enviaron los datos para el catastro de las paraestatales.

FUENTE DE LOS DATOS BRUTOS: IPLANCE, *Catastro das Empresas Estatais*, Fortaleza, 1985.

Las informaciones acerca del "empleguismo" son muy limitadas: los datos no son sistematizados por todos los órganos y las informaciones existentes son de circulación interna a los APE.

Otras dificultades en la obtención de los datos actualizados sobre el empleo público son: la contratación sin formalidades legales; contratación por nombramientos temporales y por servicios prestados y la permanente incorporación de nuevos trabajadores.

El "empleguismo" como ya fue mencionado anteriormente se da a través del clientelismo. El clientelismo toma diversas formas como: el empleo público para familiares y amigos; acumulación por una persona de más de un empleo; la nominación de personas no capacitados para la función; el recibimiento de salarios sin el correspondiente trabajo.

Naturalmente, las informaciones acerca de estas irregularidades no son dadas a conocer oficialmente, incluso el acceso a ellos es difícil. Sin embargo, las noticias llegan hasta la prensa la cual ha tenido un papel muy importante en la denuncia de este tipo de acciones.<sup>23</sup>

### 2.3. El Estado patrón: los funcionarios públicos.

El Estado se concretiza a través del funcionamiento de sus instituciones de poder, de administración, de producción y es personificado por capas de personas que gobiernan y administran:

<sup>23</sup> Según informaciones de la SUPREH fueron identificados 1,300 situaciones ilícitas de acumulación de cargos y de salarios en los APE en el año de 1984 (Estado do Ceará, Governo Gonzaga Mota - Mensagem a Assembleia Legislativa, 1985); El presidente de la IOCE benefició a 8 familiares contratándolos para la dirección y otras funciones en el puesto de salud de aquel órgano (O POVO, Fortaleza 04/05/86); El gobernador de Ceará nombró para Presidente del ITERCE a una persona sin calificación para el cargo contrariando la ley de creación del mencionado órgano, no. 10,243 (Diário do Nordeste, Fortaleza, 06.02.86).

los funcionarios públicos.

El Estado es patrón, en la medida en que sus órganos estatales emplean trabajadores y establecen con ellos relaciones laborales de contenido capitalista y de dominación.

El Estado-patrón, entonces, puede ser analizado tomando en consideración la estructura del sector estatal descrita en los apartados anteriores y las características de la categoría especial de personas cuya función es gobernar, lo que intentaremos a continuación.

La función de gobernar comprende la actividad de mando, el poder de decisión y de realización de acciones con intereses concretos, que persiguen la dominación y la legitimidad del poder político y económico, a través de la coersión y del consenso. ¿Pero, quién ejerce esa función?

Esa función es ejercida, a nivel de los aparatos del poder ejecutivo, por la "categoría especial"<sup>24</sup> de los funciona

<sup>24</sup> LENIN nos dice acerca de esta categoría especial de personas cuya función es gobernar:

"(...) hubo una época en la que no existía el Estado, en la que los vínculos generales, la sociedad misma, la disciplina y la organización del trabajo se mantenían gracias a la fuerza de la costumbre, de las tradiciones (...) una época en la que no existía una categoría especial de personas, de especialistas, para gobernar."

"(...) una categoría especial de hombres que se destaquen para gobernar a los otros y que en interés y con fines de gobierno, posean sistemática y permanentemente cierto aparato de coerción, de violencia, como son en la actualidad, según todos sabéis, los destacamentos armados de tropas, las cárceles y demás medios de someter la voluntad ajena a la violencia, es decir, lo que constituye la esencia del Estado."

LENIN, V.I.- *Acercas del Estado*, Obras Escogidas, Tomo III, Moscú, Ed. Progreso, 1978, p. 262.

rios públicos, que reúnen en sí las características de mando, altos sueldos, status y "mordomias" (privilegios, facilidades, rentas indirectas).

Se puede decir que la categoría especial de personas cuya función específica es gobernar esta compuesta por los tecno-burócratas del Estado. Estos ocupan cargos de dirección, con poderes de decisión, con funciones de mando, beneficiados por "mordomias", sin rigidez de horario de trabajo, no identificados con los demás trabajadores, distantes del proceso de trabajo principal tanto a nivel intelectual como manual.

WEBER profundizó sus estudios acerca de la burocracia verificando que en el sistema capitalista, con más propiedad, la burocracia tiene un papel fundamental en el desarrollo de la producción y en una administración más estable y racional.

Para WEBER, "La administración burocrática significa, fundamentalmente, el ejercicio de la dominación basado en el saber. Ese es el rasgo que la vuelve específicamente racional. Consiste, por un lado, en el conocimiento técnico que, por sí sólo, es suficiente para garantizar una posición de extraordinario poder para la burocracia; por otro lado, se debe considerar que las organizaciones burocráticas, o los detentores del poder que de ella se sirven, tienden a ser más poderosos aún, por el conocimiento proveniente de la práctica que adquieren en el servicio. La burocracia gana un conocimiento especial de los hechos a través de la actividad en el cargo y dispone de un bagaje de material documental, exclusivo de ellos. Mientras no exista sólo

las organizaciones burocráticas, el concepto de "secreto profesional" es típico de ellas. El "secreto profesional" es tan importante para el conocimiento técnico de la burocracia como lo es el "secreto comercial" para los técnicos de empresas privadas. Estos fenómenos son un producto de la lucha por el poder"<sup>25</sup>.

Para el estudio de la burocracia es necesario retomar los conocimientos de GRAMSCI acerca de los intelectuales como constructores, organizadores y persuasores permanentes que el Estado ha absorbido en sus aparatos como sus agentes de clase.<sup>26</sup>

Los intelectuales, siendo burócratas o no, según la teoría marxista no constituyen clases sociales como lo argumenta CUEVA, pues los mismos no tienen su origen en la estructura productiva sino que surgen a nivel superestructural; es decir, la burocracia surge en la instancia jurídico-político y los intelectuales, en la instancia ideológica.

25 WEBER, Max - "Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal", en *Sociologia da Burocracia*, compilación de Edmundo Campos, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, p. 27.

26 Gramsci esclarece lo siguiente acerca de los intelectuales: "Los intelectuales no forman una clase independiente, sino que cada clase tiene sus intelectuales." GRAMSCI, Antonio - *Quaderni del Carcere*, op. cit. Cuaderno 1, Nota 43, citado en BUCI-GLUCKSMANN, Christine, op. cit. "Cada grupo social, naciendo sobre el terreno originario de una función esencial en el mundo de la producción económica, crea junto a sí, orgánicamente, una o más capas de intelectuales que le dan homogeneidad y conciencia de su propia función. GRAMSCI, Antonio - *Gli Intellettuali e L'Organizzazione della Cultura*, Roma, Riuniti, 1971, p. -13, citado en BUCI-GLUCKSMANN, Christine, op. cit.

En ese sentido, pondera CUEVA que "(...) el hecho mismo de que los intelectuales -en el sentido gramsciano del término- sean los "funcionarios" del "complejo superestructural" nos está señalando una cuestión importante: puesto que esas superestructuras están compuestas de aparatos e ideologías de clase, tales "funcionarios" no están situados al margen de la estructura de clases de una sociedad determinada, sino están integrados a ella de una manera específica y compleja (con "mediaciones" múltiples, para retomar el término de Gramsci).

En el caso de la burocracia, en una primera aproximación, el problema se presenta, con bastante nitidez: constituye el cuadro administrativo-represivo del máximo aparato encargado de asegurar la reproducción del sistema: el Estado"<sup>27</sup>.

En términos concretos, en Brasil, según CARDOSO, habría una nueva capa social designada como burguesía de Estado<sup>28</sup>. Tal grupo de civiles, militares, profesionales liberales, empresarios fallidos, aunque no tuviesen la propiedad de los aparatos estatales de la producción capitalista nacional, controlarían y admi-

27 CUEVA, Agustín - "La Concepción Marxista de las Clases Sociales", en *Teoría Marxista de las Clases Sociales*, Cuadernos Teoría y sociedad, México, D.F., UNAM. 1983, p. 91.

28 Aportaciones contrarias son presentadas por MARINI que dice "(...) es profundamente erróneo calificar a esa tecnocracia que se ocupa de la gestión del Estado, como burguesía estatal" MARINI, Rui Mauro - "La Cuestión del Fascismo en América Latina", *Cuadernos Políticos* 18, México, D.F., Ed. Era; oct.-dic./ 1978, p. 25.

nistrarían las empresas estatales que buscan las ganancias. Sin embargo, no sería la tecno-burocracia aquélla que dirige los órganos de prestación de servicio a la colectividad<sup>29</sup>.

A nivel local la situación sería en poco distinta. De acuerdo con BURSZTYN habría una hipertrofia de la burocracia pero no una correspondiente dominación burocrática. La estructura sigue siendo patrimonial, los funcionarios dirigentes son agentes de la jerarquía política y no pasan de instrumentos auxiliares del poder político tradicional. Sin embargo, habría una tendencia para que esos funcionarios tengan un poder mayor en la media-ción entre el Estado y el pueblo, incluso practicando el clientelismo, el paternalismo y asistencialismo comunes a los procedimientos de los tradicionales jefes políticos locales, "los coroneles"<sup>30</sup>.

En términos generales, según CUEVA los burócratas gozarían de una autonomía relativa "que incluso les permite actuar coyunturalmente en contra de tal o cual interés inmediato de la clase dominante y, por supuesto, hacer valer sus intereses propios de burocracia".<sup>31</sup> Existirían grandes diferencias entre los burócratas administrativos propiamente dichos y aquellos vinculados a los aparatos represivos. También habría diferencias a nivel de la estratificación interna de la burocracia, los altos y los de base.

29 Cf. CARDOSO, Fernando Henrique - *Autoritarismo e Democratização*, op. cit., pp. 17,40,41.

30 Cf. BURSZTYN, Marcel - *O Poder dos Donos*, op. cit.

31 CUEVA, Agustín - "La Concepción Marxista de las Clases Sociales", op. cit., p. 91.

Para el caso de Brasil, en 1976, MARTINS realizó una investigación con 107 dirigentes de órganos estatales. De este estudio resultaron las siguientes constataciones:

- 1.- Hay una relativa estabilidad de los altos funcionarios en los puestos de mando, aunque existe una circulación de ellos y una introducción de nuevos postulantes. Todo eso ha sido posible por la expansión estatal.
- 2.- Entre los funcionarios, no había una mentalidad uniforme, a pesar de la presencia de instituciones encargadas de la formación de cuadros ideológicos como es la ADESG (Associação dos Diplomados pela Escola Superior de Guerra).
- 3.- La cooptación es la forma predominante, de entrada de los funcionarios en los aparatos estatales y no, el concurso público. Por otro lado, el reclutamiento para los puestos de mando es causado por una mezcla de variables que son, entre otras, el reconocimiento de talentos, afinidades sociales, lealtades personales y recompensas de los partidos políticos a sus clientelas.
- 4.- Hay una tendencia a la transición del Estado burocrático al Estado empresarial. Esto repercute a nivel de los funcionarios públicos lo que da como resultado un predominio del ejecutivo del tipo empresarial en

relación a los altos funcionarios estatales.

- 5.- El origen de los funcionarios brasileños es de clase media: son hijos de empresarios, de funcionarios públicos y de profesionales liberales en ese orden de importancia. Es decir, el Estado forma sus cuadros y también los reproduce.
- 6.- La naturaleza del trabajo de los ejecutivos (aquellos de las empresas paraestatales, o administración indirecta) es distinta en relación a los altos funcionarios (aquellos dirigentes de los órganos de gobierno o administración directa). En los primeros la actuación es de dirección, de comando, de mando, en cuanto a los segundos, es actividad de apoyo y de rutina.
- 7.- La mayoría de los empleados que tienen posgrado lo han estudiado en el extranjero, principalmente en E.U.
- 8.- En cuanto al nivel de los salarios, también las empresas paraestatales (administración indirecta) están mejor beneficiadas, con altos salarios, en relación al sector gubernamental (administración directa). Cerca de 83% de los representantes de las empresas paraestatales recibían de 39 a más de 59 salarios mínimos además que el 60% de ellos reciben de 15 a 19 salarios anuales bajo la forma de participación en las ganancias de las empresas; en relación

a los representantes del sector gubernamental, cerca de 75% de ellos recibían de 19 a 39 salarios mínimos.

- 9.- Las diferencias substanciales detectadas entre los dos sectores estatales -las empresas y la administración directa- ha tenido el papel de diferenciar también esas dos categorías de funcionarios y ha posibilitado la expansión de los primeros en detrimento de los segundos.<sup>32</sup>

En Ceará, la cuestión de la autonomía relativa de los funcionarios públicos, como lo pondera CUEVA, es menos visible para los de mayor grado jerárquico y más aparente para los de menor grado. Lo que se observa es que los primeros varían su adhesión entre esta o aquella fracción burguesa (agraria o industrial, por ejemplo) y los segundos hasta pueden tener simpatía por partidos de la oposición. Sus prácticas políticas están dirigidas a los beneficios propios, adaptables a los límites políticos posibles. La estratificación interna a los funcionarios públicos y la naturaleza de sus trabajo (aparatos coercitivos o hegemónicos) los diferencian en cuanto a sus acciones.

Sin embargo, el nombramiento de ellos por el gobernador o su despido responde a criterios de concordancia y subordinación a las líneas generales de la política del Estado.

<sup>32</sup> MARTINS, Luciano - *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil* pgs 64, op. cit.

En lo que se refiere a las aportaciones de MARTINS, se puede decir que, en Ceará, para explicar el nombramiento de los burócratas en los cargos de dirección en los AP<sup>Es</sup>, la variable del clientelismo es la más importante. Por otra parte, no es evidente un predominio de ejecutivos del tipo empresarial sobre los altos funcionarios públicos o el tradicional burócrata estatal. Además son semejantes las funciones desarrolladas por los dirigentes. A nivel de la administración directa e indirecta donde la acción política es la línea general predominante.

A nivel local, en general, los funcionarios cearenses se caracterizan por provenir de familias de políticos, de latifundistas tradicionales, industriales, comerciantes o financieros.

Son ellos propietarios de terrenos urbanos y rurales, de inmuebles (habitaciones, departamentos, sitios, haciendas) de varios tipos de automóviles, poseen acciones de industrias, de empresas paraestatales, son dueños de ganado, acumulan bienes variados.

Su formación es en la mayoría de los casos de nivel universitario y eso cuenta como factor importante para ocupar tales puestos; sin embargo, en los escalones inferiores de la estratificación interna de los funcionarios puede existir personas de nivel medio aunque la función exija curso superior.

En muchos casos los altos funcionarios fueron egresados del BNB (Banco do Nordeste do Brasil) aunque actualmente de manera menos intensa. Este es un banco de desarrollo regional que posee un centro de formación de técnicos para el desarrollo económico del estado, así como también de técnicos que cumplan

funciones administrativas. EL BNB tiene la tradición de ser el almacén de reserva de talentos; esta tradición se basa en la incorporación de sus elementos a través de un concurso público, y porque sus programas de formación siguen los moldes de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina).

Otras razones para que los técnicos específicos del BNB sean solicitados en los puestos de dirección de los aparatos del poder ejecutivo son: el hecho de ser una institución captada por la oligarquía agraria dominante en Ceará y por tanto, con fuertes vínculos con la burguesía que detenta el poder del Estado; y por ser un banco que capacita un desempeño adaptado al desarrollo más avanzado del capital financiero.

Cuando los altos funcionarios no son parlamentarios, están vinculados estrechamente a liderazgos políticos de la capital o del interior del estado. Su puesto, en los APE; está relacionado en forma directa a la cantidad de votos que, por su intermedio o por vía de su jefe político protector, el partido del gobierno puede lograr en las elecciones.

Cuando no son directamente responsables por tales votos, ellos son apadrinados por algún político que detenta tal poder. Es común también que ellos soliciten para sí, cargos parlamentarios. Son frecuentemente los casos de secretarios de Estado que salieron los aparatos del poder ejecutivo para componer el poder legislativo<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> PAULO LUSTOSA, diputado federal (PFL), ex-secretario de la SEPLAN-CE; Gonzaga Mota, gobernador del Estado (PMDB) ex-secretario de la SEPLAN-CE; Luis Marques, ex-secretario de la SOSP, candidato (PMDB) a diputado federal; Osmundo Rebouças, ex-secretario de la SEPLAN-CE, candidato (PMDB) a diputado federal; Firmo de Castro, ex-secretario de la SEFAZ, candidato (PMDB) a diputado federal.

En general, las ventajas de los cargos para los altos funcionarios son el status y el prestigio, el poder de decidir, de mando, aunque limitados por las determinaciones de la política más general; la sumisión de los empleados y de la comunidad delante de su poder; la posibilidad de permanecer en esa esfera de poder, incluso con tendencia a ascender y cuando las perspectivas son limitadas, ellos tienen aún la oportunidad de disputar un cargo en el parlamento. En ese sentido, utilizan los recursos que los órganos públicos permiten para beneficiar a personas que tienen acceso al electorado, y así garantizar su elección.

Hay un intercambio intenso entre los altos funcionarios y los políticos, los empresarios, los líderes clasistas a nivel provincial y nacional. Ellos discuten, analizan y toman decisiones con una relativa homogeneidad. Realizan eventos, para su promoción y la de terceros; organizan fiestas, bodas de hijos, reuniones sociales para promoción de contactos, vinculación de ideas, discusiones de posturas administrativas y políticas, para la toma de acuerdos políticos, entre otros motivos.

Están integrados, tienen conocimiento de la situación general de su categoría social y están siempre articulados con la burguesía dominante, son solidarios entre sí y existe incluso, un sentido de corporativismo.

Su patrón de consumo es alto con vestimentas, autos, almuerzos y cenas sociales, etcétera; logrando un modo de vida especial con el que se capacitan a vivir en la periferia de los dueños del poder.

Tienen la visión clara de la posición que ocupan, del poder que detentan, son arrogantes, prepotentes y autoritarios en la mayoría de los casos, o sea, distantes de los técnicos y demás empleados administrativos y obreros.

Buscan extender su radio de influencia asumiendo puestos de dirección en entidades profesionales como sindicatos, consejos regionales y asociaciones clasistas.

Entre ellos mismos existen una jerarquía social. Hay, en general como cuatro escalones jerárquicos. El primero está compuesto por los Secretarios de Estado; el segundo abarca los jefes de los órganos públicos: fundaciones, autarquías, empresas públicas, sociedades de economía mixta, son ellos directores-presidentes o ejecutivos, secretarios-ejecutivos, superintendentes; el tercero ya es a nivel interno de los órganos (la primera subordinación a los jefes principales) tratándose de coordinaciones, dirección, departamentos, etcétera; el cuarto abarca las divisiones, las gerencias, las jefaturas de servicios.

Tal división es flexible y depende de la estructura organizativa de cada órgano estatal específico.

Esa jerarquía va a influenciar en la relación de poder entre los funcionarios y los empleados. Se observa que en los primeros escalones la formalidad y la distancia entre los jefes y los subalternos es mayor en comparación a los escalones inferiores (3o. y 4o.).

Los del 1o. y 2o. escalón son los que detentan el control

y el poder efectivo en los órganos que presiden. Los del 3o. escalón son aquellas que en la mayoría de los casos, tienen un nivel de poder menor, y es una función más técnica donde se da la relación de trabajo más directa con aquellos empleados que van a realizar los proyectos, los programas, etcétera. Hay casos de coordinadores que no tienen compromiso con el trabajo y no frecuentan la oficina de tal forma que relegan al técnico empleado la mayoría de sus funciones, aunque no las ventajas correspondientes.

El 4o. escalón no tiene poder efectivo y sirve más como mediador entre las solicitudes de los empleados y las negativas frecuentes de los superiores.

Para los funcionarios públicos, puede darse una movilidad a nivel horizontal, es decir, los cambios de puestos tienden a respetar el estrato jerárquico que ya ocupaba el funcionario en su institución o en otra. La movilidad a nivel vertical se da con menos frecuencia; cuando ya no existen posibilidades de mayor ascenso, la alternativa resulta ser el parlamento.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> ANTONIETA CALS, (hermana del ex-Ministro de Minas y Energía, ex-gobernador de Ceará, el Señor CESAR CALS FILHO) ocupa el cargo de delegada del MEC en Ceará desde hace 9 años; General EDMAR RABELO MAIA, desde hace 6 años es jefe de la oficina del CNP (Conselho Nacional de Petróleo) en Ceará; Coronel ELIAS LIMA BARROS, desde hace 17 años es director regional de la SUDENE; (DN, Fortaleza, 04.03.85)/JOSE VALDEMAR ALCANTARA E SILVA, ex-gobernador del Estado, en 1938-39 fue director del Departamento provincial de Salud entre otras funciones, en 1951-54 fue Secretario de Educación y Salud, en 1963-66 fue Secretario de Salud y director del BNB, en 1975-78 fue vice-gobernador; LIBERATO MOACYR AGUIAR, en 1978-79 y en 1963-66 fue Secretario de Administración del Estado, 1963-66 fue también director administrativo del BEC y Consejo Técnico de Economía en Ceará; MAURO BARROS GONDIM en 1976-78 fue presidente de EMATERCE, 1970-78 director de APES (Associação dos Profesores de Ensino Superior), 1973-75 director del CREA (Conselho Regional do Engenharia, Arquitetura e Agronomia) 9a. Region (SAMPAIO, Dorian-Anuário do Ceará 1978/79); JOSE OTAMAR DE CARVALHO, es diretor de la asesoría técnica de la SUDENE; ex-Secretario de Planeación y operaciones del Ministerio del Interior; ex-Secretario de SAAb; (CARVALHO JOSE OTAMAR de - A Sociedade Cearense...op. cit.).

Al inicio de la elaboración de los planes de gobierno en Ceará (década de los 60's) hubo una preocupación por la tecnocracia. Los dirigentes en muchos casos eran personas capaces y tenían un programa de trabajo. Actualmente la situación del Estado cambió hacia una mayor participación de los burócratas desvinculados de una práctica más técnica y racional, preocupados más por las cuestiones políticas, el clientelismo y la obtención de ventajas personales.

Un dato interesante es que existen burócratas que aún guardan características de tecnócratas, en el sentido planteado anteriormente: confían en la planeación, son intelectuales, críticos, pero viven la contradictoria situación de esta, aunque no estén totalmente de acuerdo, en la dirección de órganos y viabilizar las acciones del Estado. En realidad, esas críticas son objetivamente una justificación para su permanencia en los cargos que los benefician de algunas manera. Cuando no son corruptos, tienen otro tipo de ventajas que les justifican su permanencia en esas direcciones.

Los altos funcionarios están representados en los cargos de dirección que son de confianza. A través de estos puestos es posible concretizar los proyectos de las diferentes corrientes políticas. Las elecciones desempeñan un papel fundamental en la consolidación, reproducción y ampliación de esas fuerzas políticas. Con el nombramiento de los aliados para esos cargos se está dando una respuesta a las solicitudes del partido o de grupos políticos. Son cargos con remuneración de función por arriba de los salarios de origen de los ocupantes. La gratificación de función es la

forma de remunerar satisfactoriamente a esos administradores. Tales "sobrerentas" son superiores, 10 veces o más al valor de los salarios. El cuadro 11 presenta la comparación entre los salarios y las gratificaciones de los funcionarios públicos.

Las gratificaciones o representaciones son beneficios "razonables" que el Estado proporciona a sus agentes; tanto es así que en abril de 1986, surgió el Decreto Ley no. 11,171 en el cual el gobierno determinó la incorporación de la gratificación en los salarios de los dirigentes que han desempeñado esa función por más de 8 años y que puede ser la mayor gratificación recibida por ellos, si tuviera una antigüedad mayor de 10 meses.

Otro detalle es que estos dirigentes además de una función de dirección, pueden tener otros cargos como asesorías, coordinación de proyectos, de grupos de trabajo, sin pérdida de sus gratificaciones anteriores e incorporando las nuevas, acumulativamente.

Una práctica reciente en Ceará, es la existencia de puestos públicos ocupados por más de una gente, ocasionando una multiplicidad en las asignaciones presupuestales. Esto se da, cuando los dirigentes estatales son nombrados para otros trabajos, salen de sus puestos pero mantienen su gratificación y otros son nombrados para los cargos vacantes y pasan a ganar igual gratificación, o sea, una misma función es pagada a dos o tres personas al mismo tiempo.

En líneas generales se buscó presentar las características de los funcionarios públicos en Ceará, su origen, naturaleza, mecanismos de beneficios y su articulación con las fuerzas políticas locales.

CUADRO 11

COMPARACION ENTRE SALARIO Y GRATIFICACION DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS EN LA ADMINISTRACION DIRECTA PROVINCIAL/1982-1983

(Cr\$ 1,00)

DENOMINACION O SIMBOLO	PERIODO 01/10/82			PERIODO 01/11/83		
	VENCIMIENTO SUBSIDIO	REPRESENTACION	TOTAL	VENCIMIENTO SUBSIDIO	REPRESENTACION	TOTAL
Secretario de Estado	22,680	210,085	232,765	67,600	728,000	795,600
Comandante General PM	22,680	210,085	232,765	67,600	728,000	795,600
Jefe de la Casa Militar	22,680	210,085	232,765	67,600	728,000	795,600
Jefe del SEI	22,680	210,085	232,765	67,600	728,000	795,600
Procurador General de La Justicia	22,680	210,085	232,765	---	728,000	728,000
Procurador General del Estado	22,680	210,085	232,765	67,600	728,000	795,600
Coordinador de Asesoría Especial	22,680	210,085	232,765	67,600	728,000	795,600
Asesor Especial	18,730	190,755	209,485	40,300	438,100	478,400
Procurador General Adjunto	18,730	190,755	209,485	40,300	438,100	478,400
Jefe de La Asistencia al Gobernador	18,730	190,755	209,485	---	---	---
Jefe de Gabinete	16,020	172,525	188,545	40,300	438,100	478,400
Superintendente de la SUPREH	16,020	172,525	188,545	40,300	438,100	478,400
Asistente	11,760	130,755	142,515	29,130	291,200	320,330
CDA-1	11,760	130,755	142,515	21,405	237,980	259,385
CDA-2	10,080	75,430	85,510	18,350	137,280	155,630
CDA-3	8,400	48,610	57,010	15,290	88,470	103,760
FGT-1	-	18,720	18,720	--	34,070	34,070
FGT-2	-	14,065	14,065	--	25,600	25,600
FG-1	-	11,825	11,825	--	21,520	21,520
FG-2	-	9,375	9,375	--	17,060	17,060
FG-3	-	6,930	6,930	--	12,615	12,615
FGA-1	-	37,255	37,255	--	67,805	67,805
FGA-2	-	32,600	32,600	--	59,335	59,335
FGA-3	-	27,945	27,945	--	50,850	50,850
FGA-4	-	23,280	23,280	--	42,370	42,370

FUENTES: Anexo 1 de la Ley no. 10,644 de 29.04.82 (Diario Oficial do Estado do Ceará de 03/05/82).  
 Anexo 1 de la Ley no. 10,829 de 25.08.83 (Diario Oficial do Estado do Ceará de 25/08/83).

Lo anterior indica en líneas generales las características de los funcionarios públicos, estos agentes estatales que desempeñan la función de patrón en los APE. Ahora vamos a analizar los empleados públicos que están sujetos a estos funcionarios, sus especificidades y las relaciones laborales que establecen con el Estado-patrón.

### 3. LOS EMPLEADOS ESTATALES PROVINCIALES: CARACTERISTICAS Y RELACIONES LABORALES

El Estado capitalista que compra la fuerza de trabajo tiene influencia tanto con los empleados que absorbe directamente, como con los trabajadores que indirectamente van a ser explotados por capitalistas privados; ya que éstos últimos cumplen con atribuciones complementarias a la acción del Estado. Así, el Estado además de explotar la fuerza de trabajo directamente va a permitir e inducir al capitalista individual explotar y abstraer más valía de sus empleados para servilo.

El Estado al emplear fuerza de trabajo establece con ella relaciones sociales. Tales relaciones laborales demuestran el formalismo en las contrataciones, el autoritarismo, la desvalorización del trabajador y el grado de explotación. Esa explotación, sin embargo, es diferente de la explotación de los capitalistas privados en lo que se refiere al sobretrabajo y al aumento de la productividad de la jornada laboral; pero el Estado extrae más valía en sus órganos productivos al igual que una empresa cualquier.

En determinadas actividades, como aquéllas vinculadas a la esfera de la circulación, el trabajo ejecutado para el Estado no produce valor. De forma indirecta habría una tasa de explotación y el hecho de comprar la fuerza de trabajo y de hacerla trabajar bajo el régimen capitalista es un proceso intrínseco de explotación.

Además, la producción de valor se queda perjudicada con la absorción de fuerza de trabajo en los aparatos del Estado no productivos. Si esa mano de obra hubiera sido empleada por el sector privado de la economía, estaría creando valor.

Sin embargo, el presente estudio no se propone analizar el carácter económico de la relación capital/trabajo en el sector público. Lo que interesa analizar, y es el factor primordial de esa relación, es el carácter político del trabajo generado en los aparatos del poder ejecutivo, las características de la situación laboral de los empleados estatales y su fuerza política de transformación.

### 3.1 *El ejército de los empleados públicos*

Empecemos por presentar la situación del empleo público a nivel nacional y regional, situando el caso de Ceará en este contexto.

El número de empleados públicos en Brasil ha crecido significativamente. En el Noreste este crecimiento, en relación a la población económicamente activa, es menor que en Brasil, pero tiene un incremento en proporción casi semejante en los años 1950-1979.

Así pues, en el Noreste el empleo público creció de 3.4% en 1950 a 7.6% en 1979. En Brasil ese crecimiento fue de 5.9% en 1950 a 10.7% en 1979. El crecimiento total para el período fue más de 46% para el Noreste y cerca de 32% para el país. (Véa cuadro 12).

CUADRO 12

EMPLEO PUBLICO EN BRASIL Y NORESTE Y SU PARTICIPACION EN LA PEA  
1950 - 1979

AÑO	EMPLEO PUBLICO (No.Abs.)		PARTICIPACION EN LA PEA (%)	
	NORESTE	BRASIL	NORESTE	BRASIL
1950	205 981	1 440 949	3.4	5.9
1960	304 687	1 641 506	4.3	7.2
1970	535 898	2 735 729	6.4	9.3
1979	965 881	4 744 919	7.6	10.7

Fuente: IBGE- Censos Demográficos, 1950, 1960, 1970 y - PNAD 1979, citada en JOTABA, Jorge (organizador)- Empleo no Nordeste 1950-1980, Recife, SUDENE, - Ed. Massangana, 1983.

Quando se compara la situación del crecimiento del empleo público en los años de 1970-1980, puede observarse que en Ceará es proporcionalmente superior al país en su conjunto. Cerca de 17% para Ceará y 14% para Brasil. Vea en números absolutos esa relación en el Cuadro 13.

CUADRO 13

CRECIMIENTO Y AMPLITUD DEL EMPLEO PUBLICO EN BRASIL Y CEARA(1970-80)

ESPECIFICACIONES	BRASIL		NORESTE	
	1970	1980	1970	1980
Población residente	93 139 037	119 011 052	4 361 603	5 288 429
PEA	29 557 224	43 235 712	1 255 440	1 715 066
Admón. Pública(PEA)	1 152 341	1 722 284	27 247	47 932

Fuente de los Datos Brutos: IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980.

Ahora bien, si comparamos la situación de Ceará y los demás estados del Noreste, observamos que, Ceará es el tercer estado - en la región en cuanto al porcentaje de empleo público (en relación a las demás actividades económicas) y también, que mantiene un porcentaje relativamente alto de empleo público durante las - décadas de 50 hasta 70. (Vea cuadro 14).

CUADRO 14

NORESTE: ESTRUCTURA ESPACIAL DEL EMPLEO PUBLICO 1950-1970

E S T A D O S	ESTRUCTURA DEL EMPLEO PUBLICO (%)		
	1950	1960	1970
Maranhão	5.8	5.5	6.9
Piauí	4.1	4.7	5.0
Ceará	13.3	12.4	13.7
Rio Grande do Norte	7.1	7.5	7.2
Paraíba	8.2	8.8	8.8
Pernambuco	24.9	25.6	24.7
Alagoas	5.6	5.2	5.7
Sergipe	4.7	4.1	3.7
Bahia	26.3	26.2	24.3
T o t a l	100.0	100.0	100.0

Fuente: IBGE, Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, citada en JATOBA, Jorge (organizador)-Emprego no Nordeste 1950-1980, Recife, SUDENE, Ed. Massangana, 1983.

Ahora pasemos a precisar la situación específica de Ceará en relación al empleo público a nivel provincial.

El ejército de empleados públicos provinciales en Ceará, es tá relacionado con las diversas actividades desarrolladas por los APE. Las actividades en los APE como ya fueron presentadas en el

Ahora bien, si comparamos la situación de Ceará y los demás estados del Nordeste, observamos que, Ceará es el tercer estado - en la región en cuanto al porcentaje de empleo público (en relación a las demás actividades económicas) y también, que mantiene un porcentaje relativamente alto de empleo público durante las - décadas de 50 hasta 70. (Vea cuadro 14).

CUADRO 14

NORESTE: ESTRUCTURA ESPACIAL DEL EMPLEO PUBLICO 1950-1970

E S T A D O S	ESTRUCTURA DEL EMPLEO PUBLICO (%)		
	1950	1960	1970
Maranhão	5.8	5.5	6.9
Piauí	4.1	4.7	5.0
Ceará	13.3	12.4	13.7
Rio Grande do Norte	7.1	7.5	7.2
Paraíba	8.2	8.8	8.8
Pernambuco	24.9	25.6	24.7
Alagoas	5.6	5.2	5.7
Sergipe	4.7	4.1	3.7
Bahia	26.3	26.2	24.3
T o t a l	100.0	100.0	100.0

Fuente: IBGE, Censos Demográficos de 1950, 1960, 1970, citada en JATOBA, Jorge (organizador)-Emprego no Nordeste 1950-1980, Recife, SUDENE, Ed. Massangana, 1983.

Ahora pasemos a precisar la situación específica de Ceará en relación al empleo público a nivel provincial.

El ejército de empleados públicos provinciales en Ceará, es tá relacionado con las diversas actividades desarrolladas por los APE. Las actividades en los APE como ya fueron presentadas en el

apartado anterior, corresponden a asesoramiento, planeación, investigación, servicios administrativos, defensa, control y vigilancia, fiscalización, seguridad, normatización e incentivo al sector privado de la economía, recaudación de impuestos, enseñanza, asistencia médico-hospitalaria-odontológica, asistencia social, asistencia técnica y extensión rural, prestación de servicios básicos a la población, entre otros.

Algunas actividades de los APE, como construcción de carreteras, de habitación popular e higiene, por ejemplo, el Estado ya no más las ejecuta con su personal, sino que tiende a contratar los servicios de capitalistas privados para realizarlas. -- Con ese recurso, el Estado realiza obras y con esto viabiliza -- sus metas y sus programas como también hace posible el funcionamiento de sus órganos públicos.

La acción del Estado, entonces, envuelve una gama muy amplia de ramos y clases de actividades, necesitando igualmente, de una fuerza de trabajo heterogénea que corresponda a la variedad de los servicios en los APE.

El proceso de trabajo en los APE comprende pues, una diversidad de profesionales empleados que pueden ser clasificados, de modo general, en: obreros de ejecución, de manutención; personal de apoyo administrativo; investigadores y estudiantes becados; técnicos de nivel medio y de nivel superior.

Las nomenclaturas oficiales para designar a estos trabajadores son: ATA (actividades auxiliares); AOF (artes y oficios); -- ANM (actividades de nivel medio); ANS (actividades de nivel supe

rior); MAG (actividades del magisterio); PRE (consultoría y -representación judicial); GSP (seguridad pública); TAF (recaudación de impuestos y fiscalización). Esta clasificación está restringida a los órganos de la administración directa y a las asesorías superiores. No se aplica en su totalidad en los órganos de la administración indirecta.

Son ejemplos de las ATA los auxiliares, operadores y técnicos de perforación, choferes, tractoristas, compresoristas, telefonistas y auxiliares administrativos, entre otros.

En las AOF están los auxiliares de mecánico, mecánicos, electricistas, soldadores, bomberos hidráulicos, albañiles y carpinteros, entre otros.

Las ANM son, a su vez, aquellas desempeñadas por los agentes administrativos, mecanógrafas, auxiliares de ingenieros, dibujantes, técnicos de contabilidad, topógrafos, fiscales de construcción, analistas de sistema, programadores, operadores y digitadores, técnicos en edificaciones, técnicos en carreteras y archivistas.

Cuanto a las ANS, están integradas por abogados, arquitectos, ingenieros, geógrafos, asistentes jurídicos, procuradores jurídicos, administradores, contadores, asistentes social, geólogos, matemáticos, sociólogos, técnicos en comunicación, bibliotecarios, economistas, estadísticos, etcétera.

Hay una relativa flexibilidad entre la incorporación de estas categorías profesionales y las nomenclaturas, ocurriendo casos en que determinados órganos no siguen exactamente esas de terminaciones.

En términos generales, son esas las categorías de empleados públicos del Estado. La cuantificación de los mismos puede ser visualizada en el cuadro 15 siguiente.

La totalidad de los empleados públicos en Ceará es la suma de los trabajadores en la administración directa y los empleados en la administración indirecta o paraestatales. El cuadro 15 ilustra las categorías y el número de los empleados en la administración directa; y el cuadro 16, concentra los trabajadores en los dos tipos de administración.

CUADRO 15

EMPLEADOS PUBLICOS EN LA ADMINISTRACION DIRECTA PROVINCIAL-CEARA

1 9 8 4

C A T E G O R I A	CANTIDAD DE EMPLEADOS	% SOBRE EL TOTAL
<u>Grupo I</u>	<u>35 030</u>	<u>38.4</u>
ATA-1 a ATA-4	22 800	
AOF-1 a AOF-3	425	
ANM-1	6 300	
TAF-1 a TAF-4	220	
PMC	5 280	
GSP-1 a GSP-4	5	
<u>Grupo II</u>	<u>32 970</u>	<u>36.1</u>
ATA-5 a ATA-13	1 200	
AOF-4 a AOF-10	75	
ANM-2 a ANM-10	1 200	
TAF-5 a TAF-10	380	
GSP-5 a GSP-11	1 295	
MAG-1 a MAG-3	18 300	
PMC	1 520	
Inactivos	9 000	
<u>Grupo III</u>	<u>23 230</u>	<u>25.5</u>
ANS-1 a ANS-10	5 100	
TAF-11 a TAF-20	1 100	
GSP-2 a GSP-16	253	
MAG-4 a MAG-21	16 400	
PRE (1a. a 3a. categoría)	27	
Promotores y Proc. Justicia	210	
Abogados de Oficio	140	
<u>T o t a l</u>	<u>91 230</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Gobierno del Estado, publicada en Diario do Nordeste, Fortaleza, 14 de junio de 1984.

CUADRO 16

LOS EMPLEADOS PUBLICOS PROVINCIALES EN CEARA - 1983/84

C A T E G O R I A	NUMERO DE EMPLEADOS	% SOBRE EL TOTAL
Administración Directa (1984)	91 230	79.0
Administración Indirecta (1983)	24 250	21.0
T o t a l	115 480	100.0

Fuentes de los Datos Brutos: Gobierno del Estado, información publicada en Diario do Nordeste, Fortaleza, -- 14/06/84; IPLANCE-Cadastro das Empresa Estatais, datos de diciembre de 1983, Fortaleza, publicados en 1986.

Es necesario explicitar la dificultad de obtener los datos relacionados con la fuerza de trabajo estatal. El Estado del -- Ceará no pone al público esta información. La fuente oficial, a nivel nacional, es el IBGE, el cual ofrece la información censal de la población y de la mano de obra. El IBGE no realiza sus investigaciones diferenciando las actividades públicas, a nivel provincial, sino las agrupa con las de las esferas municipal y federal, además divide acciones de servicios sociales en las que tienen significativa participación el Estado, de las actividades específicas de administración pública. Por tanto, sus datos son limitados y no expresan exactamente la situación de los empleados - estatales provinciales; sin embargo, sirven como indicaciones generales.

A nivel del Estado del Ceará y en relación a las instituciones paraestatales (administración indirecta) la información utilizada es del IPLANCE. También hacemos uso de datos divulgados por --

por las asociaciones de servidores públicos y de periódicos. Sabemos de las limitaciones de ese tipo de fuente de información. Para efecto de ilustración utilizamos datos del IBGE en estudios comparativos cuando eso se hizo necesario.

Ahora, pasaremos a puntualizar algunas características de los empleados públicos: su grado de escolaridad, sus aspiraciones y concepciones acerca de su trabajo, su relación con los funcionarios y, la importancia que dan a sus formas de organización.

Según el Decreto Ley No. 14,358 de 23/03/81 el Estado establece como requisitos para el ejercicio de las funciones ATA y AOF el lo. grado de escolaridad completo o incompleto con cursos de especialización o no; para las ANS el curso superior completo o habilitación legal equivalente; para las MAG las normas establecidas en el Estatuto del Magisterio del lo. y 2o. grados.

Los empleados públicos en Ceará son de nivel medio, en su mayoría. Los trabajadores de nivel superior están concentrados en la administración pública directa.

Los empleados públicos provinciales, que tienen un nivel de escolaridad superior representan el 24.8% en la administración indirecta y cerca de 25.5% en la administración directa. (Vea cuadros 15 y 17). Eso significa que en los aparatos del poder ejecutivo la mayoría de los trabajos realizados no requieren especialización académica.

En cuanto a la cuestión de la profesionalización en los aparatos paraestatales, es necesario hacer algunas consideraciones complementarias:

1) Existe una cierta inmovilidad de los empleados públicos que ha

CUADRO 17

EMPLEADOS PUBLICOS Y GRADO DE ESCOLARIDAD - CEARA 1980/1983

CATEGORIA	POBLACION OCUPADA		GRADO DE ESCOLARIDAD					
			MENOS DE 1 AÑO DE ESTUDIOS		17 AÑOS O -- MAS DE ESTU- DIOS		OTROS (1)	
	No.Abs.	%	No.Abs.	%	No.Abs.	%	No.Abs.	%
Administración Pú- blica (2)	47 932	100	5 266	10.9	438	1.0	42 228	88.1
Paraestatales (3)	24 250	100	-	-	6 014 (4)	24.8	18 236	75.2

Notas: (1) Se refiere a personas con escolaridad mayor de 1 año y menor de 17 años de estudios, incluye los que no de clararon y los imprecisos;

(2) Se refiere a empleados públicos federales, provinciales y municipales, y, dice respecto a la población -- económicamente activa, según datos del IBGE para el año de 1980;

(3) Se refiere a empleados públicos provinciales, de la - administración indirecta (paraestatales), según datos del IPLANCE para el año de 1983;

(4) Se trata de personas de nivel superior.

Fuentes de los datos brutos: IBGE, Censo demográfico, Ceará, 1980; IPLANCE; Cadastro das Empresas Estatais, Fortaleza, 1986.

cen esfuerzos en aumentar su grado de escolaridad. En efecto, existen casos de empleados que a su vez, realizan estudios universitarios y que al concluirlos, no se ve reflejado en la escala de empleo. Son innumerables los profesionistas "liberales" en funciones de telefonistas, auxiliares técnicos y secretarias, por ejemplo.

2) En los APE, se puede observar un proceso de "desprofesionalización". Nos referimos a la transformación de profesionistas especializados a empleados públicos burocratizados. De esta -

forma, se restan profesionistas del sector privado (socialmente necesarias), sin incorporar necesariamente sus funciones en el sector público.

Esta situación se da porque existe una fuerte atracción por el empleo público. Esta atracción puede ser explicada, por la estabilidad en el empleo; por la falta de control en la calidad y cantidad de la labor ejecutada; y, por las ventajas salariales en relación al sector privado.

Sin embargo, existe el otro lado de la "moneda" se refiere a la sumisión del empleado al empleo, y, al compromiso del trabajador con el agente político que lo introdujo en los APE. Tal sumisión es independiente al grado de escolaridad del empleado público; la fidelidad con los grupos y personas políticas, es casi generalizada. Así pues, el clientelismo es una vez más, el principal responsable de esa sumisión.

- 3) Existe un proceso de "descaracterización" de los órganos públicos. Es decir, los organismos se inician con objetivos específicos, con los cuales se trabaja y se realizan investigaciones y documentos concretos. En el transcurso del tiempo, se producen cambios en la administración más general, por los cuales estos proyectos, se alejan de sus atribuciones iniciales, ocasionando lo que hemos llamado proceso de "descaracterización". Como explicaciones para esta "descaracterización" se puede mencionar la expansión de los órganos públicos; la multiplicación de instituciones y con esto, la superposición de tareas; la transferencia de determinadas funciones y atribuciones de unos órganos para otros; y la "politiquería" predomina en detrimento

de la racionalidad técnica y administrativa. Estas son algunas causas de esa paulatina descaracterización y pérdida de objetividad en los aparatos del poder ejecutivo.

En relación al contingente de trabajadores estatales, además de su grado de escolaridad y de su desprofesionalización, ya señalados, existen otros interesantes aspectos.

En la investigación que realizamos con los empleados públicos cearenses buscamos saber: cómo los empleados estatales ven la relación de subordinación con la burocracia dirigente; cómo se relacionan entre sí sus organizaciones de lucha (las asociaciones y sindicatos); la explotación en el empleo público y, la satisfacción con el trabajo en los APE.

Sobre la relación de subordinación a los burócratas dirigentes, se observó que los empleados estatales no tienen una conciencia de la dominación a que están sujetos. Entienden que hay una diferenciación entre ellos y los dirigentes y la explican por cuestiones personales, personalidad o características humanas particulares.

La diferenciación y distancia sentida por los trabajadores estatales es más visible en los escalones superiores de la estratificación interna de los funcionarios que, en los escalones inferiores (4o. escalón por ejemplo). En ésta última, se reconoce una amistad y bondad de los jefes inmediatos y poca diferenciación con ellos.

Tales opiniones se basan en las actitudes del jefe, como -- las de mantener un diálogo con ellos, respetarlos y garantizar al-- gunos derechos laborales. Es decir, lo que deberían ser accio-- nes normales de los dirigentes, pasan a ser vistas como cosas ex-- traordinarias.

En relación a los dirigentes de mayor jerarquía, se detectó que ejercen prácticas autoritarias y formalistas. Sus acciones no incen-- tivan ni al trabajo ni a los empleados; sus intereses políticos son de mayor importancia que los intereses de los órganos públi-- cos y, que son frecuentes sus palabras evasivas y las promesas -- no cumplidas.

En algunos órganos (PROAFA, CEPA, FEBEMCE, IPLANCE) existe una tendencia de ascenso de empleado a funcionario para aquellos que se destaquen en una actividad de liderazgo en el mismo orga-- nismo.

El nivel de escolaridad y cultural del jefe es un factor de identidad o de diferenciación con los empleados públicos. En -- efecto, los jefes de servicio (4o. escalón) de nivel medio no -- tienen significativas distinciones con el empleado administrati-- vo; el coordinador adjunto, puede a su vez identificarse más con el técnico del nivel superior, dadas las proximidades de sus tra-- bajos y habilidades. Esto no quiere decir que la relación de su-- bordinación deje de existir en la percepción del empleado esta-- tal, sin embargo, es más camuflajeada por esas aproximaciones su-- perfciales apuntadas.

En cuanto a la relación entre los empleados estatales, los resultados de las entrevistas apuntaron que existen muchas dificultades para la formación de un agrupamiento funcional unitario y solidario. Existen diferencias sentidas entre los técnicos y el personal administrativo de forma muy clara. La heterogeneidad de funciones en los APE distancia a los empleados y los torna diferentes.

Los iguales (del mismo nivel y funciones) tienden a agruparse y sentirse distintos de los otros compañeros de funciones diferentes. La identidad se da algunas veces, cuando ellos se unen en luchas con demandas homogéneas como es el caso del aumento de salarios o, alguna otra forma de beneficios laborales. Sin embargo, en esa situación, existen casos de desunión pues algunas categorías profesionales, tienen derechos distintos. Por ejemplo, la lucha por la escala mínima salarial de ingenieros o economistas no implica necesariamente beneficio para otras categorías profesionales. También la forma de absorción en el empleo público (contratados o prestadores de servicios por ejemplo) diferencian a los empleados estatales: los primeros tienen derechos adquiridos, los segundos, luchan por una contratación.

Otros factores que impiden la unión entre los empleados estatales son: el individualismo y la competencia por el ascenso, y las diferencias salariales. Además, toda la ideología dominante va en el sentido de dificultar la solidaridad e identidad entre los empleados: el miedo en participar y discutir políticamente sus condiciones de trabajo y de salario, el temor en perder su empleo, también interfieren para la inactividad organizativa de los empleados.

Por otra parte, la constante incorporación de trabajadores en los APE significa un ejército creciente de empleados y esta cantidad exagerada, dificulta el contacto y una historia de lucha común entre ellos. La propia condición de vida de cada uno, que son de diferentes orígenes o ya pasaron por distintas experiencias, los diferencian.

La falta de articulación entre los trabajos en un mismo órgano, y, entre órganos distintos, hace que los empleados no tengan una visión de conjunto del trabajo de su institución ni de la producción general en los aparatos del poder ejecutivo. -- Hay muchos casos de personas que no son conocidas por los propios compañeros de trabajo.

La mentalidad de los servidores públicos está dividida entre aquéllos que internalizan la idea de que el empleo público es solamente fuente de ingreso y por lo tanto, no es necesario trabajar, producir y contribuir con el desarrollo del Estado; y aquéllos que tienen compromiso y responsabilidad con su labor. Esa diferenciación también interfiere en la solidaridad y la identidad entre ellos, ya que unos trabajan y otros no, y todos ganan sus salarios sin tener en consideración quién produce y quién no.

El hecho de existir esa mentalidad en los órganos públicos tiene resonancia al nivel de la sociedad. Sin embargo a los empleados públicos, no les agrada ser así identificados. No les gustan saber que las personas piensan que ellos son indolentes, vagos, que solamente ganan dinero público sin trabajar.

Esta mentalidad negativa dificulta un cambio en el sentido de mejorar la productividad en los APE.

La solidaridad ocurre en algunos casos individuales, por ejemplo, cuando algún compañero es perjudicado con medidas arbitrarias. Entonces surge el sentimiento de pena y el deseo de ayudar al colega, pero siempre cuando tal ayuda no signifique una lucha política que pueda poner en riesgo sus empleos.

Los empleados estatales identifican la relación entre ellos como amistad y compañerismo y no, como una situación de conciencia de clase, de solidaridad de clase.

En las entrevistas realizadas verificamos que los empleados públicos se sienten discriminados por los funcionarios. Algunos empleados tienen privilegios, logrados por la adulación a los jefes y otros, por el buen desarrollo de su trabajo, lo que es motivo para diferenciaciones.

Es común la existencia de pequeños grupos de empleados dentro de los aparatos estatales. Estos grupos fueron justificados por cuestiones de afinidades personales.

Los elementos ya señalados, como: el nivel de escolaridad, salarios, las funciones desempeñadas, la mentalidad, las ideas comunes y el nivel cultural; son factores que agrupan personas en iguales condiciones aunque las diferencian de otros en situaciones distintas.

En general, la identidad entre los empleados ocurre al nivel de luchas concretas, sin embargo, son momentos de unión transitorios.

En cuanto a las formas de organización, nuestra investigación apuntó que la mayoría de los empleados públicos dan una gran importancia a sus asociaciones y sindicatos. Estos representan una instancia de lucha de los empleados por sus derechos, defensa de mejores salarios y de prestación de servicios asistenciales.

Según los empleados públicos, en sus asociaciones se reproducen las diferencias observadas entre ellos mismos en su actividad laboral. Por ejemplo, en las asambleas no todos los grupos se sienten representados; algunos son más activos y con esto, logran mayor éxito en sus reivindicaciones usando el nombre de la asamblea en su conjunto.

Los empleados idealizan una asociación en donde debería haber unión entre las personas y sus intereses defendidos y conquistados. Sin embargo, ellos tienen conciencia de las limitaciones de sus organizaciones, porque en la realidad, no han logrado una unión ni grandes victorias a nivel salarial.

Las limitaciones de las asociaciones son explicadas por los propios empleados por: la falta de participación del asociado, el miedo, la pasividad y la falta de credibilidad. Otros elementos se refieren a las características de las direcciones de esas asociaciones, que pueden ser inmovilistas, incapaces o poco preparadas para la función de dirección.

Los empleados desconocen el poder político que sus asociaciones pueden tener en la transformación de las condiciones de poder en los APE. Piensan que su papel es principalmente, la defensa de mejoras salariales y de trabajo y, el asistencialismo.

Finalmente, los empleados públicos opinaron acerca de su satisfacción o no con su trabajo, con sus salarios, si se sienten explotados o no por el Estado-patrón.

El sentimiento de los empleados provinciales en cuanto a su condición de trabajador en los APE es de naturaleza contradictoria. Se sienten frustrados, insatisfechos, no realizados profesionalmente aunque les agrada su trabajo, sus compañeros, y no se sienten explotados.

"Me gusta mi trabajo, el salario no es satisfactorio. A pesar de ser becaria, ya tengo más de 5 años de trabajo, soy licenciada, trabajo mucho y gano menos que las otras personas. Pero no me siento explotada" (empleada pública entrevistada).

Los empleados públicos externaron la voluntad de producir, trabajar, pero se sienten no estimulados por los bajos salarios, por la falta de incentivo de los dirigentes y por haber discriminaciones y privilegios entre algunos de ellos.

Existe también el conformismo:

"En términos de trabajo no veo perspectiva de mejoría, pero no puedo salir..." (empleado público entrevistado).

En cuanto a lo que se refiere a la explotación sufrida por los empleados, ellos no la entienden como explotación capitalista de una clase burguesa. El sentimiento de explotación que muchos evidenciaron está en relación: al sobre trabajo de uno en relación a otro compañero; a la improductividad de unos y otros no; los mejores salarios de algunos de los nuevos empleados y los bajos sueldos de los antiguos trabajadores.

Hasta ahora hemos intentado caracterizar la fuerza de trabajo estatal: cantidad, grado de escolaridad, concepción de su trabajo, la relación con los dirigentes y con sus propios compañeros, sus entidades de lucha y, la visión sobre sí mismos. Nos queda estudiar el nivel de ingreso de los empleados públicos provinciales.

### *3.2 El nivel de ingreso de los empleados públicos provinciales: impulso a la movilización.*

La situación salarial de los empleados públicos ha tenido una relativa ventaja en comparación a los salarios de los trabajadores del sector privado de la economía. Sin embargo, después de la década de los 70's se observa una caída en los niveles de los salarios de los empleados públicos; por otra parte, es muy desigual la distribución del ingreso entre ellos, tanto en relación a órganos distintos como internamente en un mismo órgano, e inclusive, dentro de una misma categoría funcional.

La pauperización sentida por los empleados públicos añadida a otras situaciones de pérdida de valores (tales como la descaracterización de los APE, de los trabajos desarrollados en ellos, la desprofesionalización) al atraso en el pago de los reducidos salarios y en sí, a la disminución del poder adquisitivo; han impulsado a algunos sectores de trabajadores a organizarse en asociaciones y a desarrollar una serie de manifestaciones de protesta por sus condiciones objetivas de trabajo y de ingreso.

La descripción de esa situación es lo que intentaremos hacer en seguida.

Es necesario ponderar que los salarios de los empleados públicos son oriundos de recursos que vienen de los impuestos, tasas, venta de servicios y préstamos contraídos por el gobierno, entre otras cosas. Es decir, de la extracción directa o indirecta de la plusvalía de la clase trabajadora en general.

Los préstamos de la banca extranjera para hacer frente a -- los compromisos de los APE, hace que el Estado, cada vez más, aumente su endeudamiento externo. La población entonces, va ser -- directamente afectada por el endeudamiento estatal sin que ella misma haya sido consultada sobre la justeza de esos préstamos; -- sin embargo, va a contribuir compulsoriamente con el pago de los intereses que esos financiamientos exigen.

Los salarios, entonces, como el precio medio del trabajo asalariado,  $\bar{w}$  sea, la suma de los medios de subsistencia indispensables a la reproducción de la fuerza de trabajo  $\bar{w}$  sufren una -- permanente declinación en su valor hasta llegar a los niveles mínimos necesarios a la reproducción de los trabajadores y en muchos casos, se queda inferior a esos niveles, representando una situación de extrema pauperización y de atraso del proceso capitalista, como es el caso de Ceará,

En Brasil, según la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), en su artículo 76 el

"salario mínimo es la contraprestación mínima debida y pagada directamente por el empleador a todo trabajador, incluso al trabajador rural, sin distinción de sexo, -- por día normal de servicio, y capaz de satisfacer, en -

determinada época y región del país, sus necesidades normales de alimentación, habitación, vestuario, - higiene y transporte".

Lo que se observa en Ceará es que gran parte de los trabajadores están en situación inferior al mínimo necesario.

La información del IBGE, para los empleados públicos del Estado, a nivel federal, provincial y municipal, demuestra que su situación no es satisfactoria; aunque los otros sectores productivos privados estén en peores condiciones. El cuadro 18 presenta en porcentajes la cantidad de empleados, en los diversos ramos de actividad y los salarios mínimos que perciben.

Si observamos la administración pública en Ceará, nos damos cuenta que la estructura del ingreso de los empleados públicos, - presenta una concentración de trabajadores de bajos salarios. -- (Vea cuadro 19).

CUADRO 18

PERSONAS OCUPADAS EN CEARA, POR CLASE DE INGRESO MENSUAL, SEGUN LOS RAMOS DE ACTIVIDAD  
(en porcentaje)

RAMOS DE ACTIVIDAD	PERSONAS OCUPADAS									
	TOTAL		CLASES DE INGRESOS MENSUAL EN SALARIO MINIMO (%)							
	No.ABSOLUTO	%	hasta 1/2	más de 1/2 a 1	más de 1 a 2	más de 2 a 5	más de 5 a 10	más de 10	S/R (1)	S/D (2)
Total	1 995 419	100.0	38.0	23.5	14.6	7.1	2.0	1.4	13.3	0.1
Agrícola	817 170	100.0	40.9	21.3	7.6	2.4	0.3	0.1	27.2	0.2
Industrial	438 521	100.0	39.6	28.4	19.0	7.0	1.2	1.0	3.8	-
Comercio y Serv. (3)	537 000	100.0	36.6	25.0	18.5	11.1	2.3	1.5	4.9	0.1
Activ.Sociales (4)	119 304	100.0	35.1	21.5	22.4	10.4	5.5	4.1	0.7	0.3
Admón.Pública (5)	56 699	100.0	16.3	15.7	27.4	21.7	10.3	8.2	-	0.4
Otras Actividades	26 725	100.0	11.0	9.4	12.2	22.0	18.2	19.1	0.7	0.4

Notas: (1): Sin ingreso, incluye las personas que recibieron solamente beneficios;  
 (2): Sin declaración;  
 (3): Incluye transporte y comunicación que son actividades con participación del sector público  
 (4): Se refiere al personal de enseñanza, asistencia médico-odontológica y acciones comunitarias;  
 (5): Son datos subestimados por que no incluyen personas empleadas públicas del ramo de servicios y del social.

Fuente de los Datos Brutos: IBGE/PNAD - Ceará 1982.

CUADRO 19

INGRESO DE LOS TRABAJADORES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA EN CEARA

1 9 8 2

NIVEL DE INGRESO MENSUAL EN SALARIOS MINIMOS (s.m.)	No. DE PERSONAS OCUPADAS	% SIMPLE	% ACUMULADO
$x \leq 1/2$ s.m.	9 233	16.3	16.3
$1/2 < x \leq 1$ s.m.	8 902	15.7	32.0
$1 < x \leq 2$ s.m.	15 563	27.4	59.4
$2 < x \leq 5$ s.m.	12 295	21.7	81.1
$5 < x \leq 10$ s.m.	5 834	10.3	91.4
$10 < x$	4 667	8.2	99.6
Sin declaración	205	0.4	100.0
T o t a l	56 699	100.0	

Fuente de los datos brutos: IBGE/PNAD - Ceará 1982.

Se puede concluir que en Ceará, existe una diferenciación salarial comparativa entre los trabajadores públicos y los privados. Lo que es común, es el bajo nivel de los salarios y lo que es distinto, es que en la administración pública existe una situación un poco mejor: en el sector público, el 32.0% de los trabajadores reciben hasta un salario mínimo y los empleados del sector privado en ese mismo estrato salarial alcanza más de 60% del total; la misma diferenciación ocurre en relación a los más altos sueldos donde en la administración pública cerca de 18.5% de los empleados ganan más de 5 salarios mínimos y en el sector privado los trabajadores con ese mismo rendimiento no ultrapasan a 5.0%.

Así pues, el sector público tiene una mejor condición salarial que los ramos de actividades productivas privados, aunque no sea una situación satisfactoria.

De esta forma, los datos expuestos confirman uno de los aspectos que influyen en la atracción que el empleo público ejerce sobre la fuerza de trabajo.

La situación de la administración pública en la región del Noreste en su conjunto, presenta el panorama siguiente:

Según datos de la SUDENE en la actividad de administración pública solamente el 28% de los empleados ganan hasta 1 salario mínimo; mientras tanto, en las actividades agrícolas son cerca del 82%, en la industria de transformación el 51%, en la industria de construcción el 41% y en el comercio llegan al 38% los empleados con sueldos de 1 salario mínimo (SUDENE/IBGE tabulación avanzada del Censo Demográfico de 1980).

Ahora, para los aparatos del poder ejecutivo, en Ceará, los empleados públicos provinciales, en la administración directa, son los más penalizados en relación a los de la administración indirecta (paraestatales). Sin embargo, un dato a considerar es la alteración de la información del IBGE. Esta institución, incluye en sus estadísticas los sueldos de los empleados estatales federales con lo cual eleva la media del ingreso; cuando los datos se refieren solamente a los empleados provinciales esta media aparece disminuida. (Ver cuadro 20).

Estas consideraciones, confirman la opinión de las entidades de empleados de la administración directa.

CUADRO 20

DISTRIBUCION DEL INGRESO DE LOS SERVIDORES PROVINCIALES-ADMINISTRACION DIRECTA DE CEARA - 1984

INGRESO EN SALARIOS MINIMOS (1)	PORCENTAJE %
x < 1 s.m.	66
1 s.m. < x < 2 s.m.	13
2 s.m. < x	21
T o t a l	100

Fuente: ASPEC (Associação Civil de Servidores Públicos do Estado de Ceará), citado en el Diario do Nordeste, Fortaleza, de 10/06/84.

Según la Asociación de los trabajadores de la Secretaría de Planeación de Ceará - ASSEPLAN<sup>1</sup> :

"los empleados clasificados en el nivel inicial de la categoría ATA (Actividades Auxiliares) de la administración directa del Estado perciben, actualmente, sueldos que representan apenas 41% del salario mínimo vigente; los clasificados en la inicial de la AOF (Artes y Oficios) 46% del salario mínimo; los clasificados en la inicial de la ANM (Actividades del Nivel Medio) 68%; y los servidores de nivel superior clasificados en la inicial de la ANS (Actividades de Nivel Superior) 1.37% del salario mínimo vigente".

Según la misma fuente,

"de acuerdo con un estudio realizado por la ASSEPLAN, los servidores de la Administración Directa vieron su poder de compra disminuido al 37% teniendo como base el salario de mayo de 1981".

<sup>1</sup> ASSEPLAN - Oficio No. 047/84 de 28 de mayo de 1984 dirigido al Gobernador del Estado.

La pérdida del valor de los salarios en la administración - directa se da de forma acelerada, el ejemplo de la SEPLAN ilustra esa cuestión. (Véase el cuadro 21).

CUADRO 21

LA CAIDA DEL VALOR DE LOS SALARIOS EN LA ADMINISTRACION DIRECTA  
EN CEARA - SECRETARIA DE PLANEACION - 1981 - 84

ACTIVIDADES FUNCIONALES	NIVEL FUNCIONAL INICIAL/FINAL	S.N.T.S.M. <sup>(1)</sup> EN 1981/MAYO	S.N.T.S.M. EN 1984/MAYO
A N S	1	3.27	1.37
	10	7.73	2.56
A N M	1	1.56	0.68
	10	3.68	1.63
A O F	1	1.12	0.46
	10	2.64	1.08
A T A	1	0.94	0.41
	13	2.95	1.01

Nota (1): S.N.T.S.M. significa Salario Nominal en términos de Salario Mínimo.

Fuente: ASSEPLAN (Associação dos Servidores da Secretaria de Planejamento do Ceará) - Ofício 047/84, 28/05/85, -- Fortaleza, Ceará.

Los salarios de los empleados de los APE, son un poco mejor - en la administración indirecta. Sin embargo, existen los bajos niveles y la pérdida del valor de los mismos a lo largo de los años. Para comprobar presentamos datos acerca del IPLANCE, órgano público de la administración indirecta estadual. (Véa cuadro 22).

CUADRO 22

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA ADMINISTRACION INDIRECTA EN CEARA-  
IPLANCE - 1985

INGRESO EN RELACION AL SALARIO MINIMO (s.m.)	CANTIDAD DE EMPLEADOS CONTRATADOS	
	No. ABSOLUTOS	%
1,0 s.m. < x ≤ 3,0 s.m.	45	54.0
3,1 s.m. < x ≤ 4,7 s.m.	13	16.0
4,8 s.m. < x < 8,6 s.m.	-	-
8,7 s.m. < x ≤ 10,9 s.m.	25	30.0
T o t a l	83	100.0

Fuente: Sector Personal del IPLANCE, pesquisa directa de la AFIPLAN (Associação dos Servidores da - Fundação IPLANCE). Oficio No. 30/85, de 09 - de agosto de 1985.

En la administración indirecta se observa también la caída del valor de los salarios de forma acentuada perjudicando tanto a los trabajadores técnicos de nivel superior como a los empleados administrativos. Una vez más recurrimos al IPLANCE para probar el fenómeno de la pauperización de los empleados públicos. (Vea cuadros 23 y 24).

Los salarios de los técnicos y de los trabajadores estatales administrativos sufrieron una pérdida en el valor de sus salarios de 1977 hasta 1985 conforme cuadro 24.

La desigualdad salarial entre los empleados públicos de los APE ocurre a nivel de las administraciones directa e indirecta y también, entre los órganos de una misma esfera administrativa.

CUADRO 23

DISMINUCION DE LOS SALARIOS DE LOS TECNICOS DE LA ADMINISTRACION  
INDIRECTA PROVINCIAL - IPLANCE - 1977/85 (en salarios mínimos)

NIVELES TECNICOS	No. DE EMPLEADOS (1)	MES / AÑO				
		Feb/77	Feb/80	May/81	Jun/81	May/85
33-A	15	16.80	15.25	11.03	11.28	8.74
34-A	09	16.80	15.25	11.03	12.00	9.18
35-A	02	16.80	15.25	11.03	12.79	9.61
36-A	01	16.80	15.25	11.03	13.62	10.03

Nota (1): datos de junio de 1981.

Fuente: Sector de personal del IPLANCE, cálculos de la AFIPLAN, divulgados en oficio No. 30/85, de 09 de agosto de 1985, dirigido al Secretario Ejecutivo del IPLANCE.

CUADRO 24

DISMINUCION DE LOS SALARIOS DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACION INDIRECTA PROVINCIAL - IPLANCE - 1977/85  
(en salarios mínimos)

C A R G O S	MES / AÑO				
	Mar/77	Mar/79	May/81	Jun/81	May/85
Auxiliar de Servicio	-	1.78	1.45	1.51	1.29
Auxiliar Administrativo	3.86	-	2.81	3.42	2.74
Telefonista	2.05	-	1.50	1.82	1.56
Choferes	2.57	-	1.87	2.35	2.00
Téc. de Contabilidad I	-	-	-	3.42	2.92
Operador de Computador	-	-	-	3.64	2.92
Auxiliar de Investigación	-	-	-	4.40	2.92
Asistente Administrativo I	-	-	-	4.40	3.53
Dibujante I	-	-	-	3.59	2.92
Dibujante II	-	-	-	5.65	4.76

Fuente: Sector de personal del IPLANCE, cálculos de la AFIPLAN, divulgados en oficio No. 30/85, de 09 de agosto de 1985, dirigido al Secretario Ejecutivo del IPLANCE.

CUADRO 25

DESIGUALDAD SALARIAL ENTRE ORGANISMOS PARAESTATALES PROVINCIALES - CEARA - JULIO / 85  
(en salarios mínimos)

CARGOS	NIVEL INICIAL EN SALARIOS MINIMOS					NIVEL FINAL EN SALARIOS MINIMOS				
	IPLANCE	FUNSFSCCE	PROAFA	CEPA	NUTEC	IPLANCE	FUNSESCCE	PROAFA	CEPA	NUTEC
Asistente Administrativo I	3.53	7.32	5.35	-	-	4.99	10.09	6.64	-	-
Asistente Administrativo II	5.23	10.76	7.01	-	-	6.86	15.81	8.70	-	-
Auxiliar Administrativo	2.27	3.18	3.13	-	2.50	3.31	4.11	3.88	-	4.05
Auxiliar de Servicios	1.21	1.29	1.32	1.31	-	1.77	2.16	2.03	1.91	-
Dibujante I	2.92	3.18	4.09	-	4.31	4.25	4.11	5.08	-	6.67
Chofer	1.88	2.79	2.52	1.67	1.85	2.74	4.67	3.88	2.42	2.94
Operador de Computador	2.92	4.38	-	-	-	4.25	6.86	-	-	-
Técnico de Contabilidad I	2.27	4.38	4.09	-	3.53	3.31	6.86	5.08	-	5.65
Telefonista	1.38	2.03	2.03	1.39	1.46	2.13	3.39	2.52	2.04	2.36
Contador I	4.50	7.48	7.64	8.10	-	5.73	12.50	12.36	11.02	-
Abogado I	5.23	7.48	7.64	8.10	5.51	6.86	12.50	12.36	11.02	8.52
Economista I	5.23	7.48	7.64	8.10	5.51	6.86	12.50	12.36	11.02	8.52
Estadístico I	5.23	7.48	-	8.10	5.51	6.86	12.50	-	11.02	8.52
Sociólogo I	5.23	7.48	7.64	8.10	-	6.86	12.50	12.36	11.02	-
Técnico de Administración I	5.23	7.48	7.64	8.10	5.51	6.86	12.50	12.36	11.02	8.52

Fuente: AFIPLAN (Investigación Directa y en los Diarios Oficiales del Estado de 04/06/85 y 04/07/85), oficio No. 30/85, de 09/08/85.

En el cuadro 25 presentamos la información de los salarios de los empleados públicos provinciales. En cinco fundaciones se observa la desigualdad entre salarios de trabajadores en los mismos cargos y niveles funcionales.

Además de las desigualdades salariales existentes entre órganos, se da el caso de altas diferencias de salarios, entre empleados de una misma ocupación en un mismo órgano público. Como ejemplo, el cuadro 26, demuestra esa situación en la SOEC, órgano de la administración indirecta en Ceará.

CUADRO 26

DISPARIDAD SALARIAL EN UNA MISMA OCUPACION, EN UN MISMO ORGANO -  
ESTATAL - ADMINISTRACION INDIRECTA - SOEC - 1986

GRUPO OCUPACIONAL	NIVEL	SALARIO (Cz\$)
Actividades de Nivel Superior - ANS	1	3,600
	2	3,816
	3	4,045
	4	4,288
	5	4,545
	6	4,818
	7	5,100
	8	5,406
	9	5,731
	10	6,075
	11	6,439
	12	6,825
	13	7,235
	14	7,670
	15	8,129
	16	8,617
	17	9,134
	18	9,682
	19	10,263
	20	10,879
	21	11,531
	22	12,223
	23	12,957
	24	13,734
	25	14,558

Fuente: Anexo IV del Decreto No. 17.973-A, de 16 de junio de 1986, publicado en Diario Oficial del Estado, Fortaleza, 17 de junio de 1986.

De lo anterior, se puede concluir que la situación de los empleados públicos tiende a un deterioro acelerado. Las principales dificultades de estos trabajadores son la desprofesionalización, la pérdida de la valorización de sus trabajos, la caída en los niveles de sus salarios y las disparidades salariales entre ellos.

Las difíciles condiciones de trabajo de los empleados públicos provinciales que ya hemos expuesto, podrían ser complementadas con otras informaciones acerca de las relaciones de trabajo en los APE y las irregularidades cometidas por el Estado-patrón contra sus empleados.

Estos elementos son las razones principales que han moviliado a los empleados y los han motivado para organizarse y para luchar por mejorar sus condiciones de ingreso y de trabajo. A estos aspectos haremos referencia en el Capítulo 4, que trata de los movimientos de los servidores públicos provinciales.

### *3.3 Relaciones laborales y explotación en los aparatos estatales.*

En Ceará, el Estado-patrón (a través de los APE) absorbe la fuerza de trabajo a partir de mecanismos formales que nombraremos "empleos" y de informales denominados "subempleos". Trataremos inicialmente a los empleos y éstos, se dan de tres maneras: estatutario, celetista y el autárquico.

El estatutario, es aquel que fue incorporado al servicio público en períodos anteriores a la formación de las paraestatales y de la institucionalización de la "Consolidación de las Leyes del Trabajo" (CLT) en 1943<sup>2</sup> y, que hoy sigue las orientaciones del Estatuto de los Funcionarios Públicos Civiles del Estado del Ceará, Ley No. 9,826 de 14/05/74.

El estatutario, en la mayoría de los casos, ingresó en los APE a través del concurso público y en 1980, aquéllos que no habían realizado el concurso, fueron regularizados.

Estos empleados se diferencian de los demás por tener derecho a algunas garantías estatutarias entre las cuales podemos mencionar: la estabilidad en el empleo por tiempo de servicio; quinquenio, es decir cada 5 años tienen derecho a incorporar en sus salarios el 5% del valor del salario base; permiso para ausentarse del trabajo por 8 días, en caso de muerte de padre, madre, hijo o conyuge y en caso de casamiento; licencia de gestante de 4 meses; derecho a faltar, con certificado médico, hasta 3 días al mes; licencia "premio", es decir, cada 10 años de trabajo tienen derecho a 6 meses de licencia remunerada, o cada 5 años licencia de 3 meses; acceso a promoción funcional; adiciones en el salario; acceso al PASEP -Patrimonio del Servidor Público; y, jubilación integral.

2 "Las relaciones jurídicas del Estado con sus empleados son de derecho público y de naturaleza estatutaria y no contractual" MARANHÃO, Delio - Direito do Trabalho, Rio de Janeiro, Ed. -- FGV. 1985, p. 74.

En términos de servicios médicos, los estatutarios son atendidos por la institución provincial denominada Instituto de Previdencia del Estado de Ceará - IPEC y no por el Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previdencia Social - INAMPS.

La segunda forma de empleo público es a través de la CLT, denominándolos celetistas. Estos servidores son subordinados a una ley laboral de derecho privado por tanto, tienen los mismos derechos y deberes de los trabajadores del sector privado de la economía con excepción de los derechos fundamentales de huelga y sindicalización.<sup>3</sup>

Después de 1974, según la ley No. 6,185 los empleados públicos deben ser absueltos en los APE en el régimen de trabajo subordinado a la CLT, con excepción de los trabajadores estatales vinculados a la Seguridad Pública, Diplomacia, Recaudación y Fiscalización de impuestos y en el Magisterio Público.<sup>4</sup>

Los celetistas no tienen estabilidad en el empleo. Ellos pueden sufrir despidos por causa justificada e indemnizados por el -- FGTS (Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio).

La cantidad de celetistas en la administración indirecta provincial es casi absoluta, conforme cuadro 27.

<sup>3</sup> Según el Art. 566 de la CLT está prohibido la sindicalización de los empleados públicos con excepción de los trabajadores de las fundaciones y sociedades de economía mixta estatales. En cuanto al derecho de huelga, el decreto ley de No. - - 4,330/1984 en su artículo 4o. lo prohíbe a casi todos los empleados públicos.

<sup>4</sup> MARANHÃO, Délio - op. cit., p. 420.

CUADRO 27

RELACION DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION INDIRECTA SEGUN SU FORMA CONTRACTUAL

TOTAL DE ORGANOS	PERSONAL ESTATUTARIO %	PERSONAL CELETISTA %	TOTAL %
34 (1)	3.6	96.4	100.0

Nota (1): Se refiere a el 92% del total.

Fuente de los datos brutos: IPLANCE -Cadastró das Empresas Estatais, 1985.

La tercera forma de empleo público es aquella de las autarquías. Esa forma constituye una contratación mixta de estatutario y celetista. Los empleados de las autarquías son: contratados subordinados a la CLT; asistidos por la asistencia médica provincial, el IPEC; tienen derecho a 4 meses de licencia de gestante (lo que la CLT sólo garantiza 3 meses); sus aumentos salariales no son regidos por determinaciones oficiales federales sino por criterio del Jefe del Poder Ejecutivo Provincial. En los demás aspectos legales están sujetos a la Ley Estadual de No. 9,146 de 16 de diciembre de 1968.

Además de las contrataciones formales y legales que constituyen lo que acá se denominó empleo propiamente dicho, el Estado patrón emplea fuerza de trabajo bajo formas irregulares, y que son típicas situaciones de subempleo. Estas formas son: el cuadro especial y temporario y la prestación de servicio. Se puede considerar subempleo por que las remuneraciones de esos empleados públicos son inferiores a los demás trabajadores en igual situación fun

cional, no tienen derechos laborales y sus "contractaciones" son informales en algunos casos.

En 1980, en los aparatos hegemónicos del Estado de la administración directa, los empleados fueron absorbidos sin concurso público. La constitución provincial preve esos casos en épocas de "calamidad pública" como por ejemplo, las sequías. Sin embargo, este recurso fue ampliamente utilizado por el Estado. Así, se formó una situación que requirió una formalización<sup>5</sup> lo que resultó, un "cuadro especial y temporario" (Ley No. 10,472 de -- 15/12/80 y decreto que la regulamenta de No. 14,358 de 23/03/81).

La regularización de esos trabajadores ha sido una reivindicación de diversas asociaciones de empleados.

En términos de condiciones de trabajo, éstos trabajadores públicos "temporarios", perciben salarios iguales a los estatutarios de nuevo ingreso, de la misma función; no tienen derecho de promoción; no poseen FGTS, ni PASEP (Programa de Formación del Patrimonio del Servidor Público); no tienen estabilidad en el empleo; y su asistencia médica es promovida por el IPEC.

Los demás aspectos legales de su relación de trabajo están sujetos a determinaciones de los jefes, los cuales se orientan por el Estatuto de los Funcionarios Públicos del Estado del Ceará.

<sup>5</sup> Los empleados irregulares, después de 5 años de ejercicio de la función, serían automáticamente encuadrados en la categoría de estatutarios, sin embargo, ellos eran desinformados y desorganizados y optaron por el "cuadro especial" bajo amenazas de despido por parte de sus jefes inmediatos.

La cantidad de empleados "temporales" es bastante expresiva conforme se puede observar en el cuadro 28.

CUADRO 28

RELACION DE PERSONAL EN LA ADMINISTRACION DIRECTA, SEGUN SU FORMA CONTRACTUAL, CEARA - 1984

NIVEL	SITUACION CONTRACTUAL (1)		
	TEMPORARIOS	ESTATUTARIOS	TOTAL
A N S	1 800	3 600	5 400
A N M	6 000	1 200	7 200
A T A	21 000	1 900	22 900
A O F	28 000	21	28 021
M A G	27 000	6 000	33 000
TOTAL	83 800	12 721	96 521 (2)

Notas (1): Los datos se refieren a el 97% de los empleados en la administración directa.

(2): Hay una diferencia de 8 491 trabajadores entre esta información y el dato presentado por el gobierno Provincial en el cuadro 15 anterior.

Fuente: SUPREH, divulgada en DN, Fortaleza, - 10 de septiembre de 1984

En Ceará, la segunda forma de subempleo en los aparatos hegemónicos del Estado, es la "prestación de servicio por tiempo de terminado". La absorción de estos trabajadores es hecha sin vínculo formal de trabajo, incluso existen casos de ausencia de cualquier acuerdo escrito entre las partes.

Estos trabajadores no tienen "cartera de trabajo firmada";<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Cartera de trabajo: Los brasileños poseen un documento personal que certifica su condición de empleo o desempleo; es utilizada en cualquier problema - o para cualquier derecho de tipo laboral.

son remunerados abajo del valor establecido para los otros trabajadores contratados que ejercen la misma función. El precio de sus salarios y de sus aumentos son determinados por criterios establecidos por los jefes de los órganos empleadores.

Los "prestadores de servicio" no poseen los derechos consagrados por la Constitución Brasileña (garantizados en su Artículo 165 y que la CLT resguarda) que son los siguientes: vacaciones remuneradas; descanso semanal, feriados civiles y religiosos remunerados; estabilidad; indemnización al trabajador despedido o FGTS; asistencia médica; licencia de gestante; y salario familia.

La situación irregular de los "prestadores de servicio" contraría la CLT. Esta ley federal determina 3 meses para los periodos de experiencia, después de este periodo el patrón es obligado a contratar al trabajador. En el caso de los "prestadores de servicio", eso no ocurre. Ellos trabajan más de 3 meses y su trabajo es de naturaleza permanente. En muchos casos el Estado-patrón paga sus empleados abajo del salario mínimo lo que contraría a las determinaciones del artículo 117 de la CLT.

En Ceará, los datos que disponemos para demostrar el subempleo en los APE son ofrecidos por el IBGE y se refieren a el conjunto de trabajadores públicos federales, provinciales y municipales. Datos específicos para los empleados provinciales no existen, por eso utilizamos las informaciones del IBGE como una indicación general de esa situación laboral irregular. (Vea cuadro 29)

CUADRO 29

SUBEMPLEO EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE CEARA - 1982

DISCRIMINACION	PERSONAS OCUPADAS EN LA - ADMINISTRACION PUBLICA	
	No. ABSOLUTO	%
T O T A L	56 699	100.0
Sin Cartera de Trabajo firmada	28 763	50.7
Sin derecho a asistencia médica estatal	11 319	19.9
Con salarios abajo de uno salario mínimo	9 233	16.2

Fuente de los datos brutos: IBGE/PNAD - Ceará 1982.

Así, son estas las relaciones laborales entre los empleados públicos y el Estado-patrón. El Estado no se diferencia del patrón capitalista y ejerce iguales prácticas explotadoras y autoritarias.

Por supuesto las relaciones laborales entre el Estado y su fuerza de trabajo están subjugadas al proceso de desarrollo capitalista dominante en la sociedad brasileña y en especial la cearense, lo que constituye los fundamentos de la explotación capitalista de los empleados públicos.

El Estado es distinto del patrón privado capitalista en algunas formas de explotación. El Estado en Ceará no explota a sus empleados a través de la extracción del plusvalor; del trabajo excedente; de la prolongación de la jornada laboral y del aumento de la productividad del trabajo y/o su intensidad.

Sin embargo, en los aparatos hegemónicos del Estado hay un tipo de explotación que es muy particular, se trata de la explotación política. Esta explotación es la subordinación del empleado al clientelismo, subjugandolo y sometiénolo a los intereses de los agentes políticos. Esa sumisión hace del empleado, en general, una persona pasiva, sin condiciones de luchar por sus intereses, sin perspectiva de mejorías salariales y profesionales, sujeta a discriminaciones y actos arbitrarios.

Otra forma de explotación es el incumplimiento de las leyes laborales en los casos de los empleados "prestadores de servicio" y los "temporales".

En las formas de explotación estatal se puede incluir: la creciente pauperización de los empleados; el pago de salarios abajo de un salario mínimo; la desprofesionalización y desvaluación del trabajo; el atraso en el pago de los salarios; la imposición de cheques salarios con fecha con vencimiento a futuro; y el no pago de los derechos como INPS (Instituto Nacional de Previdencia Social) y FGTS (Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Son ejemplos de irregularidades cometidos por el Estado-patrón: 1) el Estado no ha pagado el FGTS de sus empleados en los bancos correspondientes, perjudicando el BNH (Banco Nacional da Habitação) en Cz\$ 2 billones (DN Fortaleza, 22/02/84); 2) emisión de cheque-salario a ser descontados en el comercio, con eso el empleado estaría, efectivamente; obligado a gastar parte de su salario con compra de mercancías para obtener el dinero restante para sus despensas particulares. (DN; Fortaleza, 13 y 24 de diciembre de 1983).

El autoritarismo se encuentra presente en los aparatos del poder ejecutivo en las leyes represoras que prohíben la sindicalización y el derecho de huelga a los empleados públicos.

Otras prácticas autoritarias es la ausencia de democracia en los APE. Por ejemplo, no hay participación de los empleados en la administración de los órganos, ni en sus consejos administrativos.

Otro ejemplo: el gobernador de Ceará vetó el Proyecto de Ley No. 71/85 que proponía el aprovechamiento de, por lo menos, un representante de los trabajadores de empresas, de las Sociedades Anónimas, en que el Estado participa como accionista mayoritario, bien como en las Autarquías y Fundaciones, en cargo de dirección.

La relación entre empleados y funcionarios también, demuestra el autoritarismo, es decir, el formalismo, la ausencia de contacto sistemáticos entre ellos, las determinaciones de medidas que dicen respeto a los empleados sin consulta previa, sin participación de los interesados.

Hay un dicho conocido entre los empleados que dice:

"jefe es jefe; el jefe siempre tiene la razón y cuando hay duda acerca de esa razón, es el jefe quien decide!".

El autoritarismo es evidente cuando los empleados no tienen, en su mayoría, organizaciones constituidas que defiendan sus intereses laborales quedando a una institución pública la Delegación Regional del Trabajo, a nivel provincial la resolución de las cuestiones de litigio.

#### 4. LOS CONFLICTOS ENTRE EMPLEADOS ESTATALES Y EL ESTADO-PATRON EN CEARA.

En los años 80's, las organizaciones de los empleados públicos se multiplican, este fenómeno merece una reflexión: ¿el movimiento de los trabajadores estatales es un avance o retroceso en la composición más general de la lucha de los trabajadores para la transformación de la sociedad cearense?

El movimiento de los trabajadores estatales se caracteriza por ser expresiones de tipo reivindicativo. ¿Será posible pensar en una transformación del carácter y naturaleza del Estado como resultado de la acción de estos movimientos? O entonces, ¿el Estado se estaría fortaleciendo con la captura del liderazgo de los empleados públicos para los cargos de jefatura?

El Estado ha aceptado e incentivado la formación de asociaciones de sus trabajadores. ¿Por que ocurre eso? ¿El Estado piensa absorber esos movimientos y salir consolidado de ese enfrentamiento?

En este apartado intentaremos hacer una discusión sucinta de la coyuntura de la reanimación de los movimientos políticos en el Ceará, especialmente de los movimientos de los empleados públicos provinciales, en los años 80's.

También pensamos hacer una descripción de las asociaciones de trabajadores públicos, en cuanto a: cantidad de ellas; actividades desarrolladas; el nivel de lucha y de las reivindicaciones; los nuevos procesos de cooptación de los líderes por parte del Estado y, finalmente, el papel político de estos movimientos.

#### 4.1. Los movimientos sociales en Ceará y en especial, el movimiento de los empleados públicos provinciales<sup>1</sup>

Para analizar el conflicto entre los empleados estatales y su patrón el Estado es necesario verificar la situación coyuntural de los movimientos más generales de la sociedad, tanto a nivel local como nacional. Para esto tomamos como referencia el periodo de 1978/79 donde hubo una reanimación de los movimientos sociales en Brasil y, el momento actual 1985/86.

A finales de la década pasada, los movimientos sociales en Brasil resurgen con intensidad; las huelgas han sido el punto central de las manifestaciones. En 1978, se registraron 137 huelgas y en 1979, se realizaron 191 paros. Los trabajadores industriales participaron con el 75.9% de las huelgas en 1978 y con el 26.7% en 1979; los trabajadores de la construcción civil (5.8% y 6.8% respectivamente); los trabajadores de base en servicios (9.4% y 21.9% respectivamente); los asalariados de clase media (maestros, médicos, bancarios) con 5.8% y 26.7% respectivamente; y los no asa

<sup>1</sup> Las informaciones contenidas en ese apartado son resultados de entrevistas con líderes de los Sindicatos de los Médicos, de las Asistentes Sociales, de la ASSEPLAN y de nuestra participación personal en los movimientos de los servidores públicos provinciales. También fueron utilizadas las informaciones de los periodicos DN y O POVO de los años 1983, 1984, 1985 y 1986, documentos y boletines de entidades de los servidores públicos.

riados (independientes) 2.9% y 17.8% respectivamente<sup>2</sup>.

A partir de este periodo, el movimiento huelguista en Brasil creció y se consolidó en organizaciones locales y nacionales, incluso se establecieron organizaciones centrales de tipo laboral y se han realizado encuentros nacionales de trabajadores.

La movilización huelguista en Brasil continua hasta los días actuales. La evolución y amplitud de las huelgas pueden ser visualizadas en el cuadro 30.

En marzo/85 a abril/86 participaron de las huelgas en Brasil: los trabajadores del metro, los metalúrgicos, los químicos, los bancarios, los trabajadores del vidrio y los trabajadores de la industria farmacéutica.

Estos trabajadores huelguistas reivindicaban el 20% de aumento salarial; la homologación salarial; la recuperación del valor de los salarios y la formación del consejo de fábrica. Además protestaron por la disminución de los salarios posterior al plano cruzado.

La participación de los trabajadores estatales en los movimientos huelguistas ha sido significativa.

Según datos de la Secretaría de Relaciones de Trabajo (SRT) vinculada al Ministerio del Trabajo (MT), de enero a abril de 1986 se efectuaron 221 huelgas en Brasil y hubo un aumento de los movimientos de los empleados públicos. En febrero de 1986, se

<sup>2</sup> Datos de ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de - "Novas Demandas novos direitos: experiências do sindicalismo paulista na última década", Rio de Janeiro, Dados, 1983, citado en MARINI, Ruy Mauro - "O Movimento Operário no Brasil". Movimentos Sociais no Brasil, edição especial, Política e Administração 2, Rio de Janeiro, FESP (Fundação Escola de Serviço Público), 1985.

presentaron huelgas de estos trabajadores en Rio de Janeiro, Ceará, Paraná y São Paulo<sup>3</sup>.

En mayo de 1986, el 49% de las huelgas (en números absolutos 56) fueron practicadas por trabajadores de la industria; los trabajadores estatales a su vez, realizaron el 20% de los paros (con 24 huelgas) en: Centro-Oeste, Sureste y Noreste<sup>4</sup>.

CUADRO 30

HUELGAS EN BRASIL - MARZO/85 A ABRIL/86

ESPECIFICACIONES	MARZO/85	MARZO/86
No. de Huelgas	71	49
No. de Trabajadores en paro	157 655	239 180
No. de Horas en paro	4,147,368	4,271,380
Relación entre horas en paro y el número de huelguistas	26.31	17.86
	ABRIL/85	ABRIL/86
No. de Huelgas	36	88
No. de Trabajadores en paro	393 275	260 960
No. de Horas en paro	40,869,138	31,565,728
Relación entre horas en paro y el número de huelguistas	103.92	120.9

FUENTE: Departamento Intersindical de Estadística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), citado en Diário do Nordeste, Fortaleza, 19 de mayo de 1986.

<sup>3</sup> Gazeta Mercantil, periódico, São Paulo, 10/06/86.

<sup>4</sup> MT, divulgado en Gazeta Mercantil, São Paulo . 09/07/86.

El periodo de enero a junio de 1985 y 1986, según el Ministerio del Trabajo (MT), la categoría profesional que envolvió el mayor número de hombres/días en paro fue los empleados públicos con 20 047 813 en 1985 y 9 829 091 en 1986<sup>5</sup>.

El movimiento huelguista nacional de 1978/79 también repercutió en el estado de Ceará en donde hubo 4 grandes huelgas. (Ver cuadro 31).

CUADRO 31

HUELGAS EN CEARA 1978/79

CATEGORIA EN HUELGA	No. DE HUELGAS	No. DE HUELGUISTAS	LOCALIZACION
Choferes y Cambista <sup>1</sup> (autobús urbano)	1	90% de la categoría	Fortaleza
Médicos-Residentes	1	110	Fortaleza
Choferes de Taxi	1	-	Fortaleza
Metalúrgicos	1	4.000	Fortaleza

Nota (1): "Cambista": persona que acompaña al Chofer y que vende el boleto de pasaje.

FUENTE: Pesquisa con el liderazgo e informaciones del Centro de Estudos e Ação Comunitária, Fortaleza 1981.

Otras manifestaciones ocurrieron en Ceará en este periodo.

En el campo, por ejemplo, las protestas de campesinos por el no

<sup>5</sup> MT, divulgado en *O Povo*, Fortaleza, 18.07.86.

cumplimiento del "Estatuto de la Tierra", se dieron en las localidades de Quixeramobim con la participación de 6 mil hombres y en Tauá con 2 mil trabajadores rurales.

En Ceará, como en el resto del país, creció el nivel de organización y de movilización de la población trabajadora y a partir de éstos las huelgas han ocurrido con más frecuencia. Los médicos y maestros empleados públicos realizan huelgas con más intensidad que los demás empleados públicos. En el año de 1985 e inicios de 1986 las huelgas se concentraron en los empleados públicos municipales, en el cuadro 32, se puede observar la amplitud de estos movimientos huelguistas.

En Ceará, además de los movimientos huelguistas, desde 1960 se dan los denominados "movimientos sociales urbanos" o "ciudadinos" como lo conceptua CASTELS<sup>6</sup>. Estos movimientos son luchas a nivel de la esfera de consumo colectivo y también por la ciudadanía. Las principales reivindicaciones abarcan: mejores condiciones de vida; tierra urbana; equipos y servicios sociales (como escuelas, puestos de salud, abastecimiento del agua, drenaje sanitarios, pavimentación, transporte). Las asociaciones civiles de barrios son las mayores impulsoras del desarrollo de estos movimientos ciudadanos.

Estos movimientos, y las huelgas se dan a nivel nacional y local en una época de crisis del capitalismo, crisis urbana y de la hegemonía del Estado. Las movilizaciones obreras y populares son formas de resistencia a un Estado autoritario y de protesta

<sup>6</sup> Cf. CASTELS, Manuel. *Ciudad, Democracia y Socialismo*, México, D.F., Siglo XXI, 1969.

por las pésimas condiciones de vida de la población. Estos movimientos contemporáneos reúnen una heterogeneidad de personas con un objetivo común que es la mejoría de los espacios de vida y de trabajo.

CUADRO 32  
HUELGAS EN CEARA (Enero a Agosto de 1986)

ORGANO O SECTOR EN HUELGA	DIAS EN PARO	No. HUELGUISTAS	REIVINDICACIONES
ENSEÑANZA PROVISORIAL Y MUNICIPAL	57	sin información (s/i)	Pago de los salarios atrasados; aumento de 34% y Salario mínimo especial para maestros
SALUD PUBLICA MUNICIPAL	5/1	1.850	Pago de los salarios atrasados
FSSF (MUNICIPAL)	55	1.900	Pago de los salarios atrasados
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRACION PUBLICA	58	700	Pago de los salarios atrasados
SUPLAN (MUNICIPAL)	46	545	Pago de los salarios atrasados
SUCO (MUNICIPAL)	24	438	Pago de los salarios atrasados
EMEF (MUNICIPAL)	90	403	Pago de los salarios atrasados
SECRETARIA DE TRANSPORTES (MUNICIPAL)	28	466	Pago de los salarios atrasados
DEP (MUNICIPAL)	5/1	1.760	Pago de los salarios atrasados
TRABAJADORES FEDERALES	1	4.500	Cumplimiento del convenio laboral y aumento de 25%
SERVICIO FEDERAL DE PROCESAMIENTO DE DATOS (SERFAD)	1	500	Adicional por tiempo de servicio; gratificación de vacaciones; productividad; 10% de aumento; unificación nacional de los salarios
METALURGIA PREVEDA	10	5.500	Mejoría salarial; 6% de productividad
UDCE (FEDERAL)	5/1	1.100	Pago de los salarios atrasados
TRANSPORTES COLECTIVOS (MUNICIPAL Y PRIVADO)	6	5.000	Paro gratuito en los autobuses; salario mínimo especial para los choferes en carión
FEBRACE (PROVINCIAL)	5/1	1.500	Pago de los salarios atrasados; insubordinación; mejoras condiciones de trabajo.

FUENTE: Diário do Nordeste, Fortaleza, 15 de agosto de 1986.

Los primeros movimientos sociales urbanos de mayor expresividad en Ceará se dan en Fortaleza. En 1962, en el barrio de Pirambu, la población organizó una marcha de 20 000 personas exigiendo la tierra donde vivían. El pueblo logró del Presidente de entonces, Señor João Goulart, documentación de posesión de la tierra.

En 1977/78 hubo una articulación de diversas asociaciones civiles de barrios la cual formó el Movimiento Interbarrios y la Unión de Comunidades.

En 1981, fue fundada la Federación de Barrios y Favelas de Fortaleza (FBFF) reuniendo a 29 asociaciones de vecinos. En 1985 los asociados de la FBFF son 110<sup>7</sup> y para 1986, existen 223 asociaciones<sup>8</sup>. En apenas 5 años creció en el 668% el número de entidades de barrios coordinadas por esta federación local. Practicamente es esa entidad central que dirige el movimiento general en los barrios de Fortaleza y las antiguas organizaciones (Interbarrios y Unión de Comunidades) fueron paralizadas.

En este contexto de movilización nacional y local vamos a situar el movimiento de los empleados públicos provinciales en los años 80's.

El movimiento de los servidores públicos provinciales responde al contexto de gran movilización. Las organizaciones de traba-

<sup>7</sup> CARLEIAL, Adelita Neto, et. alli - *Condições de Vida nos Bairros de Fortaleza*, Fortaleza, IPLANCE, 1986, p. 65.

<sup>8</sup> Entrevista con la Presidente de la FBFF Señora Monica Martins, hecha por el Grupo de Trabalho sobre Movimentos Sociais Urbanos no Nordeste, de la UFC/DCSF, Fortaleza, 11/09/86.

jadores estatales empiezan a surgir en 1936 pero de forma aislada e incipiente, es solamente en los 80's, que este movimiento es dinamizado y se consolida.

En términos de clasificación, el movimiento de los empleados públicos no corresponde a los movimientos sociales urbanos ni a una expresión típica de lucha de clase a los moldes de los obreros productivos del sector privado de la economía. Este movimiento es de trabajadores públicos, vinculados a la producción y a los servicios, y se dirigen contra el Estado expresado en el gobierno.

La movilización de los empleados públicos provinciales empezó con las huelgas de los maestros y médicos en la década de los 70's.

En 1983 una gran movilización se realizó en el país y repercutió a nivel local. En los primeros meses del mismo año se organizó el "Movimiento de Movilización del Servidor Público Federal de Ceará", en respuesta a un movimiento nacional en el que participaron los estados de Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais, Bahia y Pernambuco.

Este movimiento intentaba formar una Comisión Nacional de Movilización de Funcionarios Públicos para combatir la pérdida del valor de los salarios sentida desde la década de los 70's. Las categorías de mayor expresividad en este movimiento fueron las de la área de salud y los maestros.

En el estado del Ceará este movimiento fue organizado por entidades profesionales locales como son los Sindicatos de Médicos y de las Asistentes Sociales; las Asociaciones de los Sociólogos,

de los Enfermeros, de los auxiliares de Enfermeros, de los Psicólogos, de los Agrónomos y de los Maestros Universitarios. Es a partir de entonces que el movimiento toma una dimensión a nivel de Estado de Ceará y en los años siguientes va a configurarse en un movimiento de trabajadores estatales organizado con luchas sistemáticas y cierta combatividad.

Las reivindicaciones del movimiento de los empleados públicos federales en 1983 fueron: 70% de aumento salarial; recuperación del valor de los salarios de acuerdo con la inflación semestral; salario mínimo especial para los empleados públicos federales; derecho a sindicalización; concurso público; y, reforma del Estatuto del Servidor Público.

Las expresiones de lucha desarrolladas por estos trabajadores se manifestaron en diversos eventos entre los cuales podemos citar: I Encuentro Nacional de los Servidores Federales; Desplegado al Presidente de la República; Día Nacional de Lucha; Día Nacional de Protesta; Día de Luto; diálogos con los parlamentarios para presionarlos y hacerlos rechazar proyectos contrarios a los intereses de los empleados federales; asambleas generales; edición de Boletín Informativo; y, huelgas en São Paulo y Rio Grande do Sul. De este movimiento surgen las Federaciones nacionales de trabajadores del área de salud y el de la enseñanza que son: la FENASP (Federação dos Servidores de Previdência Social Federal) y la FASUB (Federação das Entidades de Servidores das Universidades Brasileiras).

En Ceará, los médicos iniciaron un movimiento, juntamente con otros profesionales de la área de salud, en el cual reivindi-

caron el concurso público y lograron soluciones positivas. Las organizaciones participantes fueron: los sindicatos de los médicos, de los enfermeros, de los farmacéuticos y de los odontólogos.

Los maestros, a través de la APEOC (Associação dos Professores da Rede de Ensino Oficial do Ceará) hicieron un movimiento paralelo al de los empleados federales. Este movimiento abarcó a los maestros de la red oficial de enseñanza a nivel provincial y municipal. Fue una lucha básicamente por mejorías salariales.

Estos movimientos surgen después de la gran lucha por la amnistía desarrollada en todo el territorio nacional y promovida por un frente de corrientes políticas de izquierda.

En este periodo, en Ceará, algunas importantes organizaciones de trabajadores en manos de los "charros" pasan al comando de fuerzas combativas, como por ejemplo, los sindicatos de los médicos, de los bancarios y asociaciones de maestros.

Todavía en el año de 1983, los empleados públicos provinciales realizaron un movimiento restringido a ANS - (Actividades de Nivel Superior) y éstos estaban vinculadas a la administración directa del gobierno. Una vez más, los médicos iniciaron el movimiento exigiendo al gobernador aumento de sus salarios. Otros trabajadores estatales engrosaron la lucha y constituyeron un movimiento más amplio, compuesto por: la Asociación Profesional de los Ingenieros Agrónomos del Ceará; el Consejo Regional de Técnicos de Administración; el Consejo Regional de Biblioteconomía; el Consejo Regional de Economía; la Asociación de los Servicios de la SEPLAN/CE-ASSEPLAN; la Asociación de Sociólogos del Estado de Ceará; la Asociación Profesional de los Geólogos de Ceará; y el Consejo Re-

nal de Estadísticos.

En este movimiento, solamente una asociación de empleados públicos participó: la ASSEPLAN. El mayor peso de la movilización estuvo en las organizaciones externas a los aparatos del poder ejecutivo. Eso fue por la ausencia de una articulación y coordinación entre las asociaciones de empleados provinciales y también por el interés de las organizaciones de los profesionistas en participar de una lucha que se refiere a sus afiliados.

Las entidades participantes hicieron una exposición de motivos al señor Gobernador del Estado y en audiencia con él, solicitaron mejoras salariales. Fue un movimiento victorioso que logró los aumentos deseados.

Esta victoria, sin embargo, no alteró en general la situación salarial de los empleados públicos. Esta, como ya fue presentada en apartado anterior, es muy precaria; con desigualdades entre órganos y entre trabajadores de una misma categoría funcional; el valor de los salarios son bajos y hay una pérdida de este valor a lo largo de los años. De esta forma, la lucha por mejoras salariales es un constante motivo para las movilizaciones.

El Estado cede algunas veces, a las presiones de sus empleados y concede los aumentos salariales y esto es razón para desmovilizar los trabajadores. Estas victorias son paleativos, que no logran resolver el problema de los bajos salarios de los trabajadores estatales.

En 1984, el movimiento de los empleados públicos provinciales se amplió y aumentó el nivel de participación. Los médicos iniciaron la lucha por mejores salarios y la ASSEPLAN amplió el movimiento con demandas extensivas a los trabajadores del nivel me-

dio. Es una lucha aún en la esfera de la administración directa y los empleados de la administración indirecta siguieron con cierto grado de organización, pero desarticulados.

Esta movilización, de 1984, fue uno de los más grandes movimientos realizados por los empleados públicos provinciales en el cual la adhesión de los compañeros fue casi total. La 1a. huelga unificada fue promovida por este movimiento y duró 3 días, participaron maestros y trabajadores públicos provinciales y municipales. Los trabajadores públicos luchaban por mejoría salarial y lograron con la huelga un aumento de 100% sobre sus salarios.

Este movimiento fue llevado a cabo por 22 entidades de las cuales 12 estaban vinculados al área de salud, y los demás eran: los sindicatos de las Asistentes Sociales y de los Economistas; la Asociación de los Agrónomos; la Asociación Profesional de los Sociólogos; la ASPEC (Associação Civil de Servidores Públicos do Estado Ceará); la ASSEPLAN; los servidores de la Secretaría de Educación del Estado y de la Secretaría de Agricultura; y los empleados municipales en general.

Junto a este movimiento general de los empleados públicos provinciales, de la administración directa, se dió la movilización de los maestros provinciales, empleados y maestros universitarios federales. Esta lucha fue de ámbito nacional y local, en la cual participaron las entidades: APEOC (Associação dos Profesores da Rede de Ensino Oficial do Ceará); ANDES (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior); ADUFC (Associação dos Docentes da UFC); ASAUFC (Associação dos Servidores Administrativos de UFC); y FASUB (Federação dos Entidades de Servidores das Universidades Brasileiras).

En el interior del Ceará los maestros también realizaron pa--  
ros en los municipios de Tianguá, São Benedito, Ubajara, Araripe,  
Nova Olinda, Tauá, Parambu, Aiuaba, Arneiroz y Catarina.

Las reivindicaciones fueron relativas a: mejorías salariales,  
con aumento de 141.13%; prórroga del plazo del concurso público  
ya realizado para los de la área de salud; salarios mínimos dife--  
renciados para las especialidades de los trabajadores estatales;  
enseñanza pública y gratuita para la población y mayor cantidad de  
recursos del presupuesto nacional para la educación.

Las categorías profesionales que se hicieron presente en esa  
gran movilización de 1984 fueron: los maestros; los médicos; las  
asistentes sociales; los enfermeros; los farmacéuticos; los fisio--  
terapeutas; los odontólogos; los ingenieros; los bibliotecarios;  
los agrónomos; los sociólogos; los psicólogos; y los empleados de  
las Secretarías de Estado (Educación, SEPLAN y SAAB).

Las diversas formas de expresión de esta lucha fueron: asam--  
bleas generales; elaboración de documentos; audiencia con el gober--  
nador y Secretarios de Estado; huelgas; marchas; Día Nacional de  
Lucha de los Empleados Públicos; manifestaciones en la Asamblea  
Legislativa; y divulgación de las exigencias en la prensa.

De todo ésto resultó la constitución de una comisión de estu--  
dios financieros, compuesta por representantes de los empleados y  
de las Secretarías de Planeación y de Finanzas. También fue crea--  
da otra comisión para elaborar un estudio comparativo de los sa--  
larios de los empleados públicos cearenses con los de otros esta--  
dos brasileños.

Este movimiento sirvió básicamente para integrar a los traba--  
jadores estatales con otros empleados a nivel federal y municipal,

y aumentar el nivel de conciencia de los mismos. Los maestros provinciales conquistaron aumento salarial, sin embargo, las más importantes reivindicaciones continuaron sin respuesta satisfactoria. Como siempre, el Estado mantuvo su posición de dominación arbitraria sin atender a las demandas más fundamentales de su fuerza de trabajo.

En el mismo año de 1984, otras categorías estatales se manifestaron en luchas, entre las cuales podemos citar: los empleados de la Asamblea Legislativa; de la COELCE; de la UECE; de la IOCE; de la SEPLAN-CE; y por las asociaciones AFIPLAN y ASCEPA. Tales agrupaciones se manifestaron por mejores salarios; pago de los salarios atrasados; derechos laborales a los "prestadores de servicios"; y, en contra de la autarquización de las fundaciones paraestatales. La gran mayoría de estas manifestaciones, representaban luchas aisladas, dirigidas hacia los problemas internos de los organismos públicos. Además, las asociaciones y sindicatos demandaban soluciones para sus asociados o sindicalizados específicos.

La lucha en contra de la autarquización de las fundaciones, si logró articularse. Fue iniciada por los empleados de la UECE, a lo largo de las movilizaciones otras asociaciones como la ASCEPA y la AFIPLAN se incorporaron y ampliaron el movimiento. El resultado obtenido fue la suspensión del proyecto gubernamental de autarquización de las fundaciones. Con ésto se empieza una articulación entre asociaciones de servidores públicos provinciales de la administración indirecta.

En este periodo también se dió la lucha por la reducción de la jornada del trabajo a 6 horas diarias, fue desarrollada en su

mayoría, por asociaciones de trabajadores de la administración indirecta.

En 1985, nuevamente los trabajadores públicos presentan sus reivindicaciones. Se realizan movimientos aislados de maestros-médicos, y otros empleados públicos provinciales. Su lucha era por cuestiones de: aumento salarial; realización de concurso público; ascensión funcional; y mejoras de las escuelas y de los puestos de salud.

En los primeros meses de 1986 se presenta una amplia movilización de los trabajadores públicos provinciales esta vez, de forma articulada participaron las asociaciones y empleados de la administración directa e indirecta. Esta articulación en las dos esferas administrativas es un dato nuevo y representa una etapa más avanzada de la organización de estos trabajadores.

El motivo central que llevó a esa articulación fue el atraso del pago de los salarios de los empleados estatales hasta por 3 meses. Estos trabajadores se encontraban en una situación crítica con deudas y sin recursos para mantenerse.

Los salarios eran pagados de forma dividida; los aumentos regulares de cada semestre no fueron incorporados en los salarios; y, las perspectivas para solucionar el problema no se presentaban. La gran deuda del Estado era la justificación para que el Estado-patrón no pagara a sus empleados. Este movimiento también sirvió para una denuncia generalizada de las arbitrariedades y malversación de los recursos públicos paracticadas por el gobierno provincial.

Esta movilización duró 2 meses, y contó con la participación de Sindicatos de los empleados de la área de salud, asociaciones de trabajadores públicos de los órganos PROAFA, UECE, FEBEMCE,

IPLANCE, Asamblea Legislativa, CEPA, Secretaría de Educación, Secretaría de Planeación, ASPEC (Associação Civil de Servidores Públicos do Estado do Ceará), Frente Sindical y CUT (Central Única de los Trabajadores).

Este movimiento desarrolló una organización interna, se constituyó una comisión ejecutiva provisional y luego permanente, una comisión de prensa, otras de movilización y de guardia para dar información a los interesados. Las discusiones de los problemas y las formas de enfrentarlos fueron realizadas en asambleas sectoriales por pequeños grupos de órganos o en un único órgano con presencia de representantes de otras asociaciones de empleados y en asambleas generales con amplia convocatoria con la participación de todos los interesados.

La denuncia en la prensa fue uno de los recursos más utilizados por estos trabajadores estatales. La posibilidad de una huelga general en este movimiento encontró algunas dificultades. Para los maestros y los médicos la huelga es una práctica frecuente, para los demás servidores es más difícil el paro por una serie de razones, entre ellas están el bajo nivel de conciencia política y la naturaleza de sus trabajos, los cuales no interfieren directamente en la comunidad a su vez la enseñanza y la salud tienen una repercusión más inmediata y efectiva al nivel de la población, lo que produce una presión social para la solución de sus demandas.

El movimiento de inicio de 1986 se caracterizó por ser "un estado de movilización indicativo de huelga" con asambleas constantes; reuniones sistemáticas semanales; notas en la prensa; visitas de comisión de trabajadores a los órganos; elaboración de informes a los empleados; denuncias; audiencia con el Secretario

de la Hacienda Provincial; mitins y elaboración de documentos al gobernador.

Las principales reivindicaciones fueron por: el pago de los salarios atrasados de una sola vez, sin divisiones; concurso público y regularización de los empleados "temporarios".

La única conquista efectiva fue la publicación, en el Diario Oficial del Estado, con fecha 28/01/86, del decreto gubernamental estableciendo el concurso público como forma obligatoria para el ingreso en los órganos públicos.

Los maestros y los médicos nuevamente hicieron huelgas prolongadas fortaleciendo el movimiento general de los trabajadores públicos provinciales.

Sin embargo, la demanda por el concurso público que ha sido una constante en las reivindicaciones (juntamente con los aumentos de los salarios) sigue sin una solución efectiva ya que los jefes de los órganos públicos no cumplen con esa determinación gubernamental.

La implantación del concurso público está en oposición al clientelismo, por eso es de esperar que no sea realizada por los funcionarios. En el sector de salud y de la enseñanza se observa la realización de concursos públicos aunque las contrataciones políticas aún continúan en estos sectores y en la mayoría de los órganos públicos.

Lo que se observa en los movimientos de los trabajadores públicos provinciales es la reducida capacidad de lograr victorias efectivas en términos salariales. Las soluciones gubernamentales son siempre paleativas y año tras año ellos tienen que retornar a

estas luchas.

En líneas generales se puede decir que éstos fueron los principales movimientos desarrollados por los trabajadores públicos provinciales en los años 80 hasta 86. Ahora, es necesario hacer algunas consideraciones acerca de las organizaciones de estos trabajadores: cómo evolucionan a lo largo de los años y cuáles son sus características.

#### *4.2. Características y limitaciones de las organizaciones de los empleados estatales provinciales*

En Ceará, por las características ya puntualizadas anteriormente, el reducido desarrollo económico no posibilita la ampliación de la base material a nivel productivo del capitalismo privado y con esto, no ocurre la expansión de los obreros industriales y de sus luchas proletarias.

Con la expansión de los APE, sería de esperar que el aumento del empleo público frenase el avance de los movimientos contestatarios de los trabajadores productivos. Sin embargo, la realidad muestra un dato nuevo que es la proliferación de la organización y movilización de los trabajadores estatales, tanto en la esfera productiva, como en los organismos de servicios, planeación y fiscalización.

De esta forma, los trabajadores estatales a través de sus luchas van a ampliar el movimiento de la clase trabajadora del sector privado de la economía. Los primeros se enfrentan al Estado-patrón, órgano de la clase dominante; los segundos a su vez afrontan directamente a los capitalistas privados. Así, se puede de-

cir, que ahora los conflictos laborales se introducen hacia adentro de los aparatos del poder ejecutivo.

La razón de la ampliación de los movimientos contestatarios y, entre ellos, de los trabajadores públicos provinciales, es de ser una respuesta a una situación coyuntural de crisis nacional y local.

A nivel nacional, el Estado brasileño de características elitista, antidemocrático, represivo, desnacionalizado y dependiente de recursos externos, provoca un movimiento de resistencia popular. La sociedad civil se reorganiza y lucha por la democracia, tal como se dió en los finales de la década de los 70's y ahora en los inicios de los 80's, en el país y en Ceará particularmente. Como consecuencia hay un debilitamiento del Estado y aumenta la crisis estatal<sup>9</sup>.

A nivel local, los movimientos sociales son también una respuesta a la situación crítica de autoritarismo, de dominación retrógrada de la oligarquía agraria asociada a otros capitales, y de la presencia del Estado antidemocrático en todos los niveles de la vida social.

La situación específica de los empleados públicos cearenses, (como el proceso de pauperización y la crisis en los APE) es el punto central y motivador para que ellos salgan del inmovilismo, se organicen y luchen por mejores condiciones de salarios y de trabajo. Sin embargo, la movilización general de la sociedad cearen-

<sup>9</sup> Cf. SOUZA, Herbert de. *O Capital Transnacional e o Estado na América Latina*, Encontros com a Civilização Brasileira no. 27, Rio de Janeiro. 1980.

se tiene el efecto de propagación de formas de organización, lo que no necesariamente significa la formación de asociaciones combativas.

La propia burguesía, a través del Estado-patrón ha desarrollado las condiciones educacionales y política para la formación de esta capa de trabajadores críticos, y de los líderes de asociaciones, que van a confrontarse con ella dentro de los APE.

El Estado-patrón incentiva y habilita la formación de nuevas asociaciones de trabajadores con la seguridad de que las mantendrán bajo su control. Pero tal actitud tiene su inversa es decir las asociaciones pueden cambiar de dirección y ser retomadas por personas comprometidas con los intereses de la mayoría de los trabajadores estatales.

Con la prohibición del derecho a la sindicalización de la mayoría de los empleados públicos, existen dos formas de organización posibles para éstos. La primera es una solución parcial en la cual la sindicalización se da no por la función laboral (empleado público) sino por la categoría profesional. Tal medida evidentemente no beneficia a los trabajadores de nivel de escolaridad medio. La segunda posibilidad es la formación de asociaciones civiles. Estas asociaciones, aunque no estén subordinadas al MT (Ministério do Trabalho) como lo son los sindicatos, no pueden ejercer el derecho de negociar cuestiones salariales con el patrón, lo que es una atribución específica de los sindicatos.

La formación de asociaciones de trabajadores públicos es pues, una de las formas de organización de esta categoría de empleados. El surgimiento de éstas ocupa el espacio político deja-

do por las divergencias y pluralismo de las organizaciones centrales de trabajadores en general, y de los partidos políticos. Estos organismos no han logrado transformarse en entidades de lucha de las categorías de trabajadores en los APE.

La organización de los empleados públicos provinciales data de 1936, con la formación del sindicato de los Electricistas del Ceará. Sin embargo, es un caso aislado y particular. A finales de los años 50's y en los 70's otras asociaciones civiles de trabajadores fueron creadas; sin embargo, es a partir de 1983 que se observa una multiplicación de estas entidades. Es interesante relacionar que en aquél año, hubo una gran movilización a nivel de los empleados públicos federales, provinciales y municipales, descrita anteriormente.

Los trabajadores públicos provinciales cuentan solamente con 2 sindicatos que están integrados por los empleados de la COELCE y de la CAGECE. Organos de la administración indirecta, con gran número de empleados 4 692 y 1 916 (mayo/85) respectivamente<sup>10</sup>, y que producen servicios y bienes que son comprados por la comunidad, que son: la luz, el agua y el drenaje. En estos órganos, entre los empleados, están presentes los obreros de ejecución de las obras y los de mantenimiento.

La ley de anti-sindicalización que se impone a los trabajadores públicos permite excepciones que son a los trabajadores de las fundaciones y de las sociedades de economía mixta (CLT - Art. 566). Las fundaciones, no han constituido sindicatos, en tanto que en dos sociedades de economía mixta (COELCE y CAGECE) ya se organizaron.

<sup>10</sup> IPLANCA, Cadastro das Empresas Estatais, Fortaleza, 1986.

El caso de la COELCE, por ejemplo además del STIETCE, existen 3 asociaciones más de los trabajadores: ACETA, AECO y AASC, que son relativas a categorías funcionales distintas de técnicos de nivel superior.

Una primera observación es la constatación de la formación de más de una entidad en un mismo órgano. Tal hecho se da en la COELCE como ya fue descrito; en la UECE (APUC y ASAUECE); en la Secretaría de Salud (SPNSS y ASENMES); y en la CAGECE (SINDIAGUA, ASTECE y AKN).

Estas entidades dividen a los trabajadores en nivel superior y a los demás empleados de nivel de escolaridad medio. Así, las organizaciones de los trabajadores reproducen las divergencias entre los empleados estatales, las cuales puntualizamos en el apartado sobre la fuerza de trabajo estatal.

El grado de heterogeneidad de los trabajadores estatales ubicados en categorías profesionales provoca reivindicaciones específicas y organizaciones particulares.

En las organizaciones de los empleados públicos provinciales, al igual que las entidades populares de los movimientos sociales urbanos y de los movimientos de los trabajadores productivos privados, los partidos políticos, notadamente de izquierda (PCB, PC do B, MR-8 y PT) van a participar llevando sus concepciones y sus estrategias de lucha política. Con eso, los diversos grupos comunistas van a reproducir sus prácticas que, en la casi mayoría, son reflejos de una situación de atraso, como ya puntualizamos en el apartado sobre el poder en Ceará, cuando discutimos las dificultades de avance de la izquierda cearense.

El reducido cuadro de militantes de estos partidos en la participación de los movimientos sociales de Ceará, provoca la acumulación de puestos de direcciones de diversas organizaciones en pocas personas, lo que significa una reducida base de masa de estos partidos.

La cantidad de organizaciones de los trabajadores públicos provinciales; su fecha de formación y el número de personas organizadas en los APE puede ser visualizados en el cuadro 33.

Los órganos públicos que no poseen organizaciones de sus empleados son el 57% de los de la administración directa y cerca del 28% de la administración indirecta. (ver cuadro 34).

Las movilizaciones de los trabajadores públicos no están restringidas a las organizaciones de estos empleados, éstas cuentan también con la participación de otras entidades, como los sindicatos y asociaciones de profesionistas.

Además de sus organizaciones específicas y de otras entidades semejantes existen las asociaciones más complejas, las cuales abarcan empleados provinciales y municipales como son el caso de: ACOJ (Associação Cearense dos Oficiais de Justiça); APEOC (Associação dos Professores da Rede de Ensino Oficial do Ceará); ASSECE (Associação dos Supervisores de Ensino do Ceará); ASOECE (Associação dos Orientadores de Ensino do Ceará); APEFCE (Associação dos Professores de Educação Física do Ceará); ASEM (Associação dos Servidores do Estado e dos Municípios); ASSIC (Associação dos Secretários e Servidores na Justiça do Ceará).

Además de éstas, existen todavía entidades que agrupan también empleados federales; ASPEC (Associação Civil de Servidores Públicos do Estado do Ceará) y ASCB/CE (Associação dos Servidores

Civis do Brasil/Delegacia Regional do Ceará). Esas centrales son antiguas, asistenciales y con reducida participación en el movimiento de los trabajadores públicos provinciales.

La ASPEC, por ejemplo, fue fundada en 1928 como Sociedad Beneficiencia de los Funcionarios Públicos Federales y en 1952 pasó a absorber servidores públicos provinciales y municipales.

CUADRO 13

ORGANIZACION DE LOS TRABAJADORES ESTATALES PROVINCIALES  
EN CEARA AGOSTO DE 1986

ADMINISTRACION DIRECTA		
ORGANIZACIONES	AÑO DE CREACION	NO. DE MIEMBROS EN AGOSTO/86
UFEC	1959	1 500
UNIFOCCE	1973	1 800
ASSEPLAN	1982	235
ASSLS	1985	380
SPNS	1986	-
ASENMEFC	1986	-
ASA	1986	20
ADMINISTRACION INDIRECTA		
STIETCE	1936	4 200
ASDAER	1957	2 500
ASES	1967	520
AAFI	1972	915
APUC	1978	800
AMC	1978	158
ASSLTA	1979	900
AASS	1980	677
AAFA	1981	506
AMLEF	1983	51
ACETA	1983	146
ALCO	1983	210
AEB	1983	176
SINDIAGUA	1983	1 700
ASCEPA	1983	300
ASFAD	1983	210
APIPLAN	1983	97
ASACECE	1983	337
AMH	1984	1 916
ASTELCE	1984	350
ASSEMEF	1984	154
ASTECE	1985	189
ASHUT	1985	421
APCC	1985	71
ASCOD	1985	423
AFI	1985	120
ASSEMTUR	1985	147
ASCECE	1985	82
ASP	1986	216
ASF	1986	550
AASC	1986	34

FUENTE: Investigación directa en los órganos públicos, Fortaleza julio/agosto de 1986.

ORGANOS PUBLICOS QUE NO TIENEN ORGANIZACION DE TRABAJADORES  
EN AGOSTO DE 1986

---

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION DIRECTA

---

Secretaria de Administração  
Secretaria de Indústria e Comércio  
Secretaria do Interior  
Secretaria de Justiça  
Secretaria para Assuntos Municipais  
Secretaria de Comunicação Social  
Secretaria de Cultura e Desportos  
Secretaria de Obras e Serviços Públicos

---

ORGANOS DE LA ADMINISTRACION INDIRECTA

---

FUNSESCE (1)  
DETRAN (1)  
CEPESCA  
BEC (1)  
CEMINAS  
INEINF  
FUNCEME (2)  
EPACE  
SEPROCE  
FUSEC

---

NOTAS (1): asociaciones en formación  
(2): existia asociación, fue extinta  
y ahora está en formación.

FUENTE: Investigación Directa, Fortaleza, julio/agosto de 1986.

La ASPEC presta servicios asistenciales a sus afiliados como atención médico-odontológico; auxilio en casos de muerte; y asesoría jurídica. Tiene alrededor de 6 500 asociados y ha participado de los movimientos de trabajadores públicos provinciales con sus representantes oficiales. No se trata de una entidad coordi-

nadora de las diversas asociaciones pues no se constituye en una central ni tiene por afiliados entidades, sino individuos.

Esta organización a su vez, está afiliada a la Confederación de los Servidores Públicos de Brasil, cuya sede central está ubicada en Salvador, capital de Bahia en el Noreste.

En los diversos movimientos de los trabajadores públicos se evidenció que esas organizaciones centrales no movilizan la categoría, no articulan ni coordinan el movimiento. Se tiene información por la prensa en acciones aisladas de la ASPEC como, audiencia con el gobernador para reivindicar mejoras salariales para los servidores públicos. Es claro que la movilización de los empleados públicos necesita de una entidad central que coordine el trabajo y la lucha de esa categoría de trabajadores.

Como limitaciones del movimiento de los trabajadores públicos se puede enumerar el carácter y contenido político de esas movilizaciones. Son luchas específicas, hacia adentro de los APE y especialmente para beneficios financieros de los empleados estatales.

La lucha es directa contra el Estado-patrón y no contra el Estado como institución a servicio de la clase dominante, y agente de la reproducción del sistema de dominio, lo que significa una acción política limitada.

Además esta lucha no se da en beneficio de la población, por supuesto, el objetivo final de la acción estatal por medio de sus APE. Son excepciones el movimiento de los maestros y de los médicos que reivindican la mejoría de la enseñanza y de la salud pública. De esta forma es un movimiento limitado y despolitizado.

En la mayoría de las asociaciones de los servidores, la principal actividad es el asistencialismo al asociado, con la prestación de servicios de salud, asistencia en general y escuelas.

Además de estas actividades, existen otras, como las recreativas.

Tales acciones desvían la atención de los trabajadores de las luchas políticas y retira del Estado-patrón la obligación de prestar estos servicios a sus empleados, es decir, son los propios empleados con sus contribuciones mensuales que van a financiar estos servicios.

Otra limitación observada es el aislamiento de determinados movimientos sin una articulación y propuestas conjuntas de mejoras salariales y de trabajo.

Una cuestión preocupante es la subordinación de la mayoría de las entidades a las direcciones de los APE. En muchos casos, las sedes de las asociaciones están dentro del espacio físico de los órganos; las asambleas son realizadas en el local de trabajo con el permiso de la burocracia dirigente; se utilizan equipos y material pertenecientes al Estado-patrón; y las direcciones de los órganos son solicitadas por las asociaciones para participar de sus festividades.

Esta subordinación en parte se explica por el hecho de que los empleados no se sienten distanciados de los APE, se creen partes integrantes de los mismos. Los defienden como una forma de defender sus empleos los cuales son su fuente de sobrevi-

vencia. Frecuentemente, en la prensa local<sup>11</sup>, aparecen desplegados de grupos de trabajadores públicos defendiendo a los órganos a los cuales pertenecen. Esto no quiere decir que ellos defiendan a los jefes de estos órganos, sino a la institución.

En este sentido, la lucha de los empleados públicos es ambigua como lo es su propia condición de trabajador en los APE. Esta ambigüedad es sentida en muchos casos, por ejemplo, cuando defienden a los APE como si defendieran a sí mismos; son empleados por favor político y luchan por el combate a las irregularidades del Estado-patrón (en relación a sus salarios); se dividen para luchar por beneficios individuales creyendo que la unión con otras categorías disminuye la posibilidad de sus victorias; luchan contra el Estado-patrón y no cuestionan las prácticas arbitrarias del Estado a nivel político; sus huelgas (por ejemplo, en la enseñanza, salud y abastecimiento del agua) van a surtir efecto si la población se quedara sin estos servicios esenciales y con eso presionara al gobierno.

No obstante las limitaciones presentadas, el movimiento de los trabajadores públicos provinciales ha tenido un papel especial en el conjunto de los movimientos sociales.

Primeramente trajo para adentro de los aparatos estatales el movimiento de los trabajadores, complementando las luchas de los

<sup>11</sup> AFIPLAN, "Nota al Público", O POVO, Fortaleza, 16/10/84. Sindicato dos Bancários, "Especial para BB (Banco do Brasil)", Órgão Informativo do Sindicato dos Bancários, Fortaleza, 29/01/86. AFBNB (Associação dos Funcionários do Banco do Nordeste do Brasil), "Carta ao BN3", O POVO, Fortaleza, 18/07/86.

demás trabajadores, ampliando y diversificando las movilizaciones sociales en Ceará.

En segundo lugar, sirvió para intensificar y dinamizar la organización y las luchas de los trabajadores estatales.

Y finalmente, despertó en los empleados públicos la necesidad de discutir sus problemas y unirse en torno de cuestiones comunes. El nivel de organización y movilización puede posibilitar un avance en el nivel político y de concientización de los trabajadores en el sentido de un cambio efectivo en la sociedad cearense en correspondencia con el avance de los movimientos sociales en general de la sociedad brasileña.

## 5. CONCLUSIONES

De las consideraciones presentadas en ese estudio, se puede decir que la dominación de clase en Ceará, de la burguesía local, heterogénea y mezclada de los diversos capitales (agrícola, industrial, financiero y comercial) es ejercida en el sentido de ampliar la miseria y conservar las condiciones para que esa miseria persista, y así permitir la consolidación de la dominación de clase.

La situación de pauperización y de pésimas condiciones de vida de la mayoría de la población en Ceará es uno de los síntomas más graves de un perverso e injusto sistema económico y político.

Lo específico en el estado cearense es el predominio del atraso sobre lo moderno, tanto a nivel del proceso de desarrollo económico como del sistema de dominación política.

La dominación que se ejerce en Ceará es pues, abierta y llena de actos irregulares, arbitrarios e ilegales. La red de dominación garantiza una sumisión y sujeción de las masas trabajadoras de difícil rompimiento.

La oligarquía agraria asociada a otros capitales domina a los trabajadores del campo y de la ciudad y controla al electorado que se concentra prioritariamente, en el interior del estado.

Este poder se transmite en las instituciones oficiales del Gobierno y de los órganos de representación política (el parlamento).

Una de las formas de la transmisión de poder es la absorción de fuerza de trabajo, en los APE, bajo el favor político (el

clientelismo). Los empleados públicos así incorporados en los órganos gubernamentales se sienten subjugados y difícilmente entran en conflicto con el Estado-patrón. Tal situación es un fuerte elemento desmovilizador de los trabajadores estatales.

Sin embargo, se observan indicaciones de cambio en esta situación de dominación de la oligarquía agraria asociada a otros capitales. Se percibe una caída en la importancia del sector agrícola en la economía y una urbanización de la sociedad cearense. Además, nuevas fuerzas políticas están surgiendo en el escenario político con la proliferación de partidos y la multiplicación de los movimientos reivindicativos de los trabajadores y otros sectores populares.

No obstante esta nueva dinámica de la sociedad civil lo que se percibe es todavía un retraso en las organizaciones, las movilizaciones y los contenidos de las reivindicaciones. Las demandas de los trabajadores en general están en la esfera de lo inmediato (por la mejoría de las condiciones de vida y de salarios). Las izquierdas, que en el régimen militar estuvieron unidas, hoy, a lo largo del proceso de apertura por lo cual pasa la sociedad brasileña y en particular la sociedad cearense, han tenido un comportamiento de creciente desunión.

De los años 80, las izquierdas han tenido un proceso de división, que permea las diversas instancias de las luchas desarrolladas por ellas, en el seno de la sociedad civil. Además de sus divergencias, las izquierdas desarrollan estrategias de alianzas con el poder burgués consolidado en el gobierno lo que es una práctica de contenido conservador.

En Ceará, las alianzas de la izquierda tradicional con las fuerzas burguesas dominantes representan una estrategia de lucha por el poder, por la vía democrática y no por la vía revolucionaria. Junto con las alianzas están otras estrategias que son: la ocupación del espacio político con la elección de comunistas para el parlamento; la ocupación en los APE de cargos de mando en los diversos escalones; y el apoyo a la Nueva República y al Gobierno estatal del PMDB.

Esta lucha por el poder, a través de la penetración de la sociedad civil en el Estado y en sus APE, es un proceso traumático que se da con pérdida de algunos principios democráticos fundamentales. Tales valores son: el combate a la corrupción; la práctica democrática en los APE; la mejor atención a la población; la identidad de los comunistas como oposición a los gobiernos burgueses.

La oposición al Gobierno del Estado (PMDB) es ejercida, ahora, por los partidos de la oligarquía agraria asociada a otros capitales (el PFL y PDS principalmente) y por la nueva izquierda el PT.

En relación a la fuerza de trabajo estatal, este segmento de la clase trabajadora, al igual que otras fuerzas populares, se han organizado y luchado por mejores condiciones de trabajo y de salarios. En la sociedad cearense se ha dado un aumento de las organizaciones y de los movimientos laboristas.

Por lo anterior, en Ceará no se puede percibir una posibilidad de un cambio radical a nivel estructural. Pero los elementos de lucha democrática no se encuentran aislados, ellos surgen

exactamente por una serie de condiciones objetivas de insatisfacción con el sistema económico, político y social, las cuales tienen un papel fundamental en la configuración de la crisis política vigente en esta provincia.

La crisis en Ceará es resultante de diversos factores. Estos son: una economía industrial incipiente sin posibilidad de ofrecer oportunidades de empleo al ejército industrial de reserva; y una agricultura perdiendo posición en la riqueza total del Estado y con eso disminuyendo el poder de la oligarquía agraria tradicional. Esta situación es resuelta a nivel del Estado por alternativas problemáticas que son: la proliferación del empleo público; el endeudamiento interno y externo del Estado.

Además, son indicativos de la situación crítica local: la miseria de la mayoría del pueblo cearense y sus pésimas condiciones de ingreso y de vida (como resultado de una acción del capitalismo y del Estado retrógrados).

El atraso en Ceará es responsable por un Estado en el cual sus funcionarios públicos se han caracterizado por prácticas administrativas que llevan a un expansionismo de los órganos públicos sin criterios racionales; por el clientelismo; por el "empleguismo", por la malversación de los recursos públicos y por la pauperización de la fuerza de trabajo estatal. Tal comportamiento de los funcionarios públicos no corresponde a una racionalidad económica, sino más bien, a una racionalidad política de mantenimiento y consolidación de la dominación burguesa.

En este sentido, nos encontramos ante un enfrentamiento entre las fuerzas políticas y las bases económicas que ya no pueden

sostener ese cuadro crítico. Es el momento de un arreglo del modelo político y económico en Ceará en el cual la coexistencia del atraso y lo moderno, (tanto a nivel interno como en relación con el poder central) debe ser repensada bajo nuevas bases. Y ahí, las fuerzas políticas democráticas asumen una importancia especial. Su poder de transformación es mayor ya que las condiciones y las oportunidades objetivas están dadas.

La situación de crisis en los aparatos del poder ejecutivo, las precarias condiciones de vida de la mayoría de la población y el autoritarismo del Estado (en las esferas del Estado-patrón y del Estado en general) van a constituir los elementos básicos para una resistencia democrática y una movilización política por parte de la sociedad civil.

El cambio en esta situación podrá venir por la inminencia del agotamiento de ese modelo tradicional de dominación de la oligarquía agraria. Eso es posible porque a nivel nacional el poder central necesita legitimarse en relación a los poderes locales y sus poblaciones, y, el Estado en Ceará ya no está posibilitando el consenso de la sociedad civil. Además de este factor externo, existen los factores internos que están presionando hacia el cambio los cuales son: la crisis; la movilización popular dentro y fuera de los APE y las bases materiales en contradicción con las fuerzas políticas atrasadas.

Los empleados públicos reivindican soluciones para sus problemas inmediatos de: los bajos salarios; el atraso en el pago; y las precarias condiciones de trabajo. Al parecer, esas acciones serían secundarias desde el punto de vista político, sin em-

bargo, con esas solicitudes estos trabajadores están cuestionando aspectos importantes de la práctica autoritaria del Estado: la política salarial y de recursos humanos; y la autoridad del Estado-patrón.

El carácter autoritario del Estado-patrón se evidencia con los hechos de: no ceder a las reivindicaciones más fundamentales de los empleados públicos; de vetar el proyecto de ley no. 71/85 que garantizaba la participación de los empleados estatales en los Consejos Administrativos de los APE; y de adoptar medidas represivas contra los huelguistas con amenazas de despidos e intimidación a través de la policía.

Con la crisis, el Estado busca soluciones que siempre penalizan el trabajo y no el capital. En ese sentido, intenta promover en los APE: una disminución del valor de los salarios de sus empleados; una reducción de los derechos de los trabajadores de las fundaciones con la autarquización de las mismas; y una reducción en los salarios de los empleados que pasaron a tener una jornada laboral de seis horas.

No obstante las victorias parciales y reducidas del movimiento de los empleados públicos provinciales, este movimiento logra aglutinar una gama muy diferenciada de fuerzas políticas. Por la propia caracterización heterogénea de la fuerza de trabajo en los APE, la organización de esa categoría profesional también es diversificada. Son distintas las organizaciones que se unen en torno de la lucha de estos trabajadores: los partidos políticos; los sindicatos y las asociaciones de trabajadores públicos; los sindicatos y asociaciones de las categorías profesionales específicas

del nivel superior; y asociaciones centrales de los empleados estatales.

El aumento cuantitativo de los trabajadores estatales, de sus organizaciones y de sus luchas han influenciado el desvío del eje central de los movimientos sociales, de los trabajadores productivos privados hacia los trabajadores estatales. Eso distingue la movilización general ocurrida en los años recientes 1985/86, de los anteriores.

Este cambio en el eje de los movimientos reivindicativos, en Ceará, es preocupante, en la medida en que, los movimientos de los trabajadores públicos son despolitizados, no cuestionan al Estado, ni al capitalismo, se autoproclaman a partidarios y su motivo central de la lucha es la pauperización del trabajador estatal.

Por estas características, estos movimientos no representan un avance político en el nivel de lucha de los trabajadores hacia la transformación de la sociedad cearense, no obstante, no significa un retroceso. Estos son formas concretas de expresión de una categoría de trabajadores en creciente aumento cuantitativo y reflejo de una coyuntura política atrasada.

La transformación de la sociedad y del Estado de Ceará, sólo será posible en conformidad con el cambio a nivel nacional. Para eso es fundamental la unión de esfuerzos combinados de las fuerzas democráticas, y, por supuesto, será reservado al movimiento de los empleados públicos un papel y un espacio específico.

Además, la organización y movilización de los trabajadores sirve para el cambio social y no para fortalecer al Estado en sus acciones represivas y antidemocráticas. Es posible que el Estado

se consolidara con la legitimidad de una sociedad civil más organizada y combativa, pero esa consolidación se dará en una base distinta en que algunas ventajas serán para los trabajadores. El cambio revolucionario, sin embargo, necesita de una dirección política que pueda canalizar las fuerzas populares democráticas hacia objetivos revolucionarios, y la organización y movilización de la sociedad civil es un presupuesto necesario para eso.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- AFIPLAN - Ofício No. 30/85, Fortaleza, 09 de agosto de 1985.
- ALVES, Aloisio - "A Democratização do Funcionalismo", Revista Senhor, No. 240, São Paulo, 23. 10.85.
- ANDRADE, Manuel Correia de - "Formação Econômico-Social e Processos Políticos no Nordeste Brasileiro", em A Questão Nordeste, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- \_\_\_\_\_ - "A Questão Regional: O caso do Nordeste Brasileiro", em A Questão Nordeste, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- ASSEPLAN - Ofício No. 047/84, Fortaleza, 28 de mayo de 1984.
- BORON, Atilio - *Nuevas Formas del Estado Latinoamericano, Cuadernos Políticos* 15, México D.F., Ed. Era México, enero/marzo, 1978.
- BRASIL - *Constituição da República Federativa do Brasil: Ementa Constitucional No. 1, de 17 de octubre de 1939, actualizada hasta la Ementa Constitucional No. 17, de 2 de diciembre de 1980*, 20a. edición, São Paulo, Saraiva, 1981.
- BRASIL - *Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, comentada por Eduardo Gabriel Saad*, 10a. Edición, São Paulo, Editora Ltda, 1977.
- BREITMAN, Doris - *Consideraciones Críticas Sobre el Papel de la Empresa Estatal en Brasil*, mimeo., México D.F., UNAM/DGP/FCPyS, 1978.
- BUCI-GLUCKSMANN, Christine - *Gramsci y el Estado-Hacia una Teoría Materialista de la Filosofía*, México, 1a. edición 1978, Siglo XXI, 1979.
- BURSZTYN, Marcel - *O Poder dos Donos, Planejamento e Clientelismo no Nordeste*, Petrópolis, VOZES, 1985.
- CAPISTRANO FILHO, David et alli - *Há o que Fazer-a esquerda na Nova República*, São Paulo, Ed. Hucitec, 1986.
- CARLEIAL, Adelita Neto; MOREIRA, Maria Neuman Ribeiro, SOUZA, Maria das Graças de - *Condições de Vida nos Bairros de Fortaleza*, Relatório de Pesquisa, Nov/84 a Mar/85, Fortaleza, IPLANCE 1986.
- CARLEIAL, Adelita Neto; MOREIRA, Maria Neuman Ribeiro; et alli - *Revisão da Política Habitacional para as Populações de*

Baixa Renda, Fortaleza, IPLANCE, 1979.

- CARLEIAL, Adelita Neto; ARAUJO, Ana Maria Matos; et alli - *Proposta de Política Social para o Estado*, Fortaleza, IPLANCE, 1979.
- CARVALHO, José Otamar de - *A Sociedade Cearense: Mudanças Necessárias e Transformações Possíveis* - Forum do Nordeste, mimeo., Fortaleza, UFC/CETREDE, junho de 1983.
- CARDOSO, Fernando Henrique - *Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1975.
- CASIMIRO, Liana Maria Carleial - *Acumulação Capitalista, Emprego e Crise: um estudo de caso*, tese de doutorado, mimeo., São Paulo, USP, 1985.
- CASTELS, Manuel - *Ciudad, Democracia y Socialismo*, México D.F., Siglo XXI, 1969.
- CUEVA, Agustin - *La Concepción Marxista de las Clases Sociales, en Teoria Marxista de las Clases Sociales*, Cuadernos Teoria y Sociedade, México D.F., UAM, 1983.
- DANTAS, Antonio L. Abreu, et alli. - *Análise do Comportamento e Previsão de Receitas do Estado do Ceará*, mimeo., Fortaleza, SEPLAN-CE, 1982.
- DIARIO DO NORDESTE (periódico), Fortaleza - 13.12.83; 14.12.83; 24.12.83; 17.02.84; 22.02.84; 02.03.84; 10.06.84; 14.06.84; 24.06.84; 28.06.84; 10.09.84; 05.02.85; 04.03.85; 18.06.85; 06.02.86; 18.02.86; 30.03.86; 19.05.86; 29.06.86; 02.07.86; 14.07.86; 05.08.86; 21.08.86.
- DIARIO OFICIAL DO ESTADO, Fortaleza, 03.05.82; 25.08.83; 17.06.86.
- DIOGENES, Luciano - *Personalidades do Ceará*, Fortaleza, 1984.
- ESTADO DO CEARA, Governo Virgílio de Moraes Távora - PLAMEG - *Plano de Metas 1963 - 1966*, Fortaleza, 1963.
- ESTADO DO CEARA, Governo Plácido Aderaldo Castelo - PLAIG - *Plano de Ação Integrada do Governo 1967-1970*, Fortaleza, 1967.
- ESTADO DO CEARA, Governo Cesar Cals de Oliveira Filho - PLAGEC - *Plano de Governo do Estado do Ceará 1971-1974*, Fortaleza, 1971.
- ESTADO DO CEARA, Governo Adauto Bezerra - I PLANDECE - *I Plano Quinquenal de Desenvolvimento do Estado do Ceará 1975/1979*, Fortaleza, 1975.

- ESTADO DO CEARA, Governo Virgílio de Moraes Távora, II PLAMEG II Plano de Metas 1979/1982, Fortaleza, 1979.
- ESTADO DO CEARA, Governo Gonzaga Mota - PLANED - Plano Estadual de Desenvolvimento 1983/1987, Fortaleza 1983.
- ESTADO DO CEARA, Governo Gonzaga Mota - Mensagem a Assembléia Legislativa, Fortaleza, IOCE, 1985.
- FGV/IBE - Revista Conjuntura, Edição Especial, Rio de Janeiro, Vol. 38, No. 9, setembro de 1984.
- GUARJULLI, Rosana - Estado, Planejamento e Classes Sociais: O Polonordeste como um Estudo de caso, mimeo., Fortaleza, DCSF/UFC, 1983.
- GAZETA MERCANTIL (periódico), São Paulo, 10.06.86, 09.07.86.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo - O Emprego no Nordeste; Sugestões de Políticas, Revista Econômica do Nordeste, vol. 13, No. 3, Fortaleza, BNB, jul-set./1982.
- GRAMSCI, Antonio - Pasado y Presente, México D.F., Juan Pablos Editor, 1977.
- GRUPPI, Luciano - El Concepto de Hegemonía en Gramsci, México D.F., Ed. Cultura Popular S/A, 1978.
- IBGE - Censos Demográficos do Ceará, 1950, 1960, 1970, 1980.
- IBGE - Pesquisa Nacional de Tabulação Avancada - PNAE Ceará, 1982.
- IPLANCE - Cadastro das Empresas Estatais, Fortaleza, 1985, 1986.
- JATOBA, Jorge (organizador) - Emprego no Nordeste 1950-1980, Modernização e Heterogeneidade, Série População e Emprego, SUDENE/FJN, Recife, Editora Massangana, 1983.
- JEREISSATI, Tasso - Plataforma de Governo 1987-1990, mimeo., Fortaleza, PMDB, 1986.
- LENIN, V.I. - ¿Se Sostendrán los Bolcheviques en el Poder?, Obras Escogidas, Tomo II, Moscú, Ed. Progreso, 1978.
- LENIN, V.I. - Acerca del Estado, Obras Escogidas, Tomo III, Moscú, Ed. Progreso, 1978.
- MACCIOCCHI, Maria - Antonieta - Gramsci y la Revolución de Occidente, México D.F., Siglo XXI, 1980.
- MAGALHAES, Antonio Rocha - Prioridades para a Transformação da Sociedade Cearense, Forum do Nordeste, mimeo., Fortaleza, UFC/CETREDE, junho de 1983.

- MARANHÃO, Délio - *Direito do Trabalho*, Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1985.
- MARANHÃO, Sílvio - "Desenvolvimento Econômico e Poder Político: Algumas Reflexões sobre o Caso do Nordeste Brasileiro, 1930-1975", em *A Questão Nordeste*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1984.
- MARINI, Ruy Mauro - "O Movimento Operário no Brasil", *Movimentos Sociais no Brasil*, edição especial, Política e Administrativa 2, Rio de Janeiro, FESP, 1985.
- MARINI, Ruy Mauro - *La Cuestión del Fascismo en América Latina*, Cuadernos Políticos 18, México D.F., Ed. Era, oct.-dic./1978.
- MARTINS, Luciano - *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- MARX, C. - *Prólogo de la Contribución a la Crítica de la Economía Política*, Obras Escogidas, Tomo I, Moscú, Ed. Progreso, 1978.
- MARX, C. y ENGELS, F. - *Feuerbach. Oposición entre las Concepciones Materialista e Idealista*, Obras Escogidas, Tomo I, Moscú, Ed. Progreso, 1978.
- MARX, C. y ENGELS, F. - *Mensaje del Comité Central a la Liga de los Comunistas*, Obras Escogidas, Tomo I, Moscú, Ed. Progreso, 1978.
- MOREIRA, Maria Neuman Ribeiro - *Formação da Classe Dominante no Ceará*, Projeto de Pesquisa, mimeo., Fortaleza, UFC/DCSF, 1982.
- OLIVEIRA, Francisco de - *Elegia para uma Re (li) gião*, *Sudene, Nordeste Planejamento e Conflitos de Classes*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- O POVO (periódico) - Fortaleza, 16.10.84; 03.05.86; 04.05.86; 13.06.86; 18.07.86.
- PMDB - *Proposta de Ação Econômica e Social (PAES)*, Fortaleza, 1985.
- SAMPAIO, Dorian - *Anuário do Ceará*, Fortaleza, 1978/79.
- SAMPAIO FILHO, Dorian - *A Industrialização do Ceará; Empresários e Entidades*, tese de mestrado, mimeo., Sao Paulo, FGV, 1985.
- SEPLAN-CE - *Concepção do Sistema Estadual de Planejamento do Ceará*, Fortaleza, 1976.

- SEPLAN-CE/CODEMOR - *Coletânea da Legislação Institucional dos Órgãos do Poder Executivo*, Fortaleza, 1980/82.
- SINDICATO DOS BANCARIOS - "Especial para o BB", órgão informativo do Sindicato dos Bancários, Fortaleza, 29.01.86.
- SINE-CE - *Boletim de Análise do Mercado de Trabalho*, Fortaleza, novembro de 1985.
- SOARES, Hugo Porto - *O Estado e os Partidos Políticos no Brasil*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, janeiro-março/1986.
- SOUZA, Herbert de - *O Capital Transnacional o Estado na América Latina*, *Encontros com a Civilização Brasileira*, No. 27, Rio de Janeiro, 1980.
- SOUZA, José Alberto H. de, et alli - *O Estado e os Partidos Políticos no Brasil*, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, jan.-mar./1986.
- SUBIN/SEPLAN-PR/SEPLAN-CE - *Convênio No. 008/84*, Brasília, 1984.
- SUDENE/CPR - *Divisão de Contas Regionais - Produto e Formação Bruta de Capital Nordeste do Brasil, 1965-81*, Recife 1983.
- UFC/CETREDE - *Seminário: Prioridades para a Transformação da Sociedade Cearense - Documentos Básicos*, Forum do Nordeste, mimeo., Fortaleza, 1983.
- VICENT, Jean-Marie - *Reflexiones sobre el Estado y la Economía, en Críticas de la Economía Política No. 2*, México D.F., Ed. Latinoamericana, enero-marzo/1977.
- WEBER, Max - *Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma Construção do Tipo Ideal*, em *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.

## ABREVIATURAS EMPLEADAS EN ESTA TESIS

AAFA	- Associação Alfeu Farias Aboim
AAFI	- Associação Atlética dos Funcionários do IPEC
AASC	- Associação dos Analistas de Sistema da COELCE
AASS	- Associação Atlética dos Servidores da SOEC
ACETA	- Associação dos Economistas, Estatísticos e Administradores da COELCE
ADEFE	- Associação Desportiva dos Funcionários da ECETEL
AEB	- Associação dos Empregados do BANDECE
AEC	- Associação dos Empregados da COHAB
AECO	- Associação dos Engenheiros da COELCE
AFI	- Associação dos Funcionários do ITERCE
AFIPLAN	- Associação dos Servidores da Fundação IPLANCE
AKN	- Associação Klaus Nóbrega
APEC	- Associação Profissional dos Empregados do CDI
APUC	- Associação dos Professores da UECE
ASA	- Associação dos Servidores da SAAb
ASAUECE	- Associação dos Servidores Administrativos da UECE
ASCECE	- Associação Recreativa e Beneficente dos Servidores da CEASA
ASCEPA	- Associação dos Servidores da CEPA
ASCOD	- Associação dos Servidores da CODAGRO
ASDAER	- Associação dos Servidores do DAER
ASENMESE	- Associação dos Servidores de Nível Médio da Secretaria de Saúde
ASES	- Associação dos Servidores da SUDEC

ASF	- Associação dos Servidores da FEBEMCE
ASFAD	- Associação dos Servidores da FADEC
ASNUT	- Associação dos Servidores do NUTEC
ASP	- Associação dos Servidores da PROAFA
ASSEC	- Associação dos Servidores da Secretaria de Educação do Ceará
ASSEMA	- Associação dos Servidores da EMATERCE
ASSEMEF	- Associação dos Servidores da AUMEF
ASSEMTUR	- Associação dos Empregados da EMCETUR
ASSEPLAN	- Associação dos Servidores da Secretaria de Planejamento
ASTECE	- Associação dos Técnicos de Nível Superior da CAGECE
ASTELCE	- Associação dos Técnicos de Comunicação do Ceará
AUMEF	- Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza
BANDECE	- Banco de Desenvolvimento do Ceará
BEC	- Banco do Estado do Ceará
CAGECE	- Companhia de Água e Esgoto do Ceará
CDI	- Companhia de Desenvolvimento Industrial do Ceará
CEMINAS	- Companhia Cearense de Mineração
CEPA	- Comissão Estadual de Planejamento Agrícola do Ceará
CEPESCA	- Ceará Pesca SA
CODAGRO	- Companhia de Electricidade do Ceará
COHAB	- Companhia de Habitação do Ceará
CONDEC	- Conselho de Desenvolvimento Económico - Social do Estado do Ceará

CONPASE	- Conselho de Política Administrativa Social e Econômica-Financeira do Estado do Ceará
CONROD-CE	- Consórcio Rodoviário do Ceará SA (extinto)
CTC	- Companhia de Transportes Coletivos de Fortaleza
DAER	- Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DETRAN	- Departamento Estadual de Trânsito
DLP	- Departamento de Limpeza Pública
ECETEL	- Empresa Cearense de Telecomunicações
EMATERCE	- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará
EMCETUR	- Empresa Cearense de Turismo SA
EMURF	- Empresa de Urbanização de Fortaleza
EPACE	- Empresa de Pesquisa Agropecuária do Ceará
FADEC	- Fundação de Assistência Desportiva do Estado do Ceará
FRIFOR	- Frigorífico Industrial de Fortaleza
FSSF	- Fundação do Serviço Social de Fortaleza
FUNCEME	- Fundação Cearense de Meteorologia e Chuvas Artificiais
FUNEFOR	- Fundação Educacional de Fortaleza
FUNSESC	- Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará
FUNTELC	- Fundação de Telecomunicação do Ceará
FUSEC	- Fundação de Saúde do Estado do Ceará
INEINF	- Fundação Instituto de Estatística e Informática
IOCE	- Imprensa Oficial do Ceará
IPEM	- Instituto de Pesos e Medidas
IPM	- Instituto de Previdência do Município
ITERCE	- Instituto de Terras do Ceará

JUCEC	- Junta Comercial do Ceará
NUTEC	- Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial
PMC	- Polícia Militar do Ceará
PROAFA	- Fundação Programa de Assistência aos Favelados da Região Metropolitana de Fortaleza
SAAb	- Secretaria de Agricultura e Abastecimento
SEFAZ	- Secretaria da Fazenda do Estado
SEPROCE	- Serviço de Processamento de Dados do Ceará
SINDIAGUA	- Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias de Purificação de Água e Serviços de Esgoto do Ceará
SOEC	- Superintendencia de Obras do Estado do Ceará
SOSP	- Secretaria de Obras e Serviços Públicos do Estado do Ceará
SPNSS	- Sociedade dos Profissionais de Nível Superior da Secretaria de Saúde
SSP	- Secretaria de Segurança Pública
STIETCE	- Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Energia Termoelétrica no Ceará
SUDEC	- Superintendencia do Departamento do Ceará
SUDEF	- Superintendencia do Desenvolvimento dos Desportos de Fortaleza
SUMOV	- Superintendencia Municipal de Obras e Viação
SUOP	- Superintendencia de Urbanismo e Obras Públicas
SUPLAM o SUPLAN	- Superintendencia de Planejamento do Município
TVE	- Televisão Educativa
UECE	- Universidade Estadual do Ceará
UFEC	- União dos Funcionários Fazendários do Estado do Ceará
UNIPOCE	- União da Polícia Civil de Carreira do Estado do Ceará