.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Neo-desarrollismo y formación para el trabajo simple y precarizado : la educación técnica en Brasil de 2003 a 2015

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Anamaria D'Andrea Corbo

Marcela Pronko, dir.

Claudia Figari, co-dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2021

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Anamaria D'Andrea Corbo

NEO-DESARROLLISMO Y FORMACIÓN PARA EL TRABAJO SIMPLE Y PRECARIZADO: LA EDUCACIÓN TÉCNICA EN BRASIL DE 2003 A 2015.

Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Directora: Marcela Pronko

Co – Directora: Claudia Fígari

Buenos Aires – Argentina - 2020

Resumen

La tesis realiza una descripción y un análisis del carácter y sentido de la expansión de la educación técnica entre el primer mandato de Lula da Silva y el final del segundo mandato interrumpido de Dilma Roussef como presidentes de Brasil. Desde la intersección de los campos de la economía política y la economía de la educación, la investigación aporta elementos para comprender la inflexión sufrida por la educación técnica desde el modo de reproducción del capital predominante en Brasil en las pasadas tres décadas. Adoptando la crítica marxista del mito del desarrollo económico para hacer frente a las tesis neo-desarrollistas, que han tenido alguna influencia en los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), y que aporta elementos que permiten comprender las desigualdades generadas por las conexiones entre las economías centrales y periféricas, este trabajo defiende la hipótesis que el carácter de expansión de la educación técnica debe comprenderse a partir de dos movimientos que están articulados entre sí. El primero establece que existe una relación intrínseca entre el proceso de reproducción del capital y la formación de un contingente de trabajadores excedentes que tienen bajas calificaciones y que ocupan funciones y ocupaciones propias del trabajo simple. Basado en el concepto de "precariado" defendido por Rui Braga, adoptamos la tesis de que en el período que se examina, las políticas de educación técnica se orientaron a la inclusión de esta población en el mercado laboral a través de formaciones de baja cualificación y de alta instrumentalización, necesarias el modo de reproducción del capitalismo periférico. En el caso de Brasil, por las características de la estructura de clases y de su formación social, la educación ha sido históricamente estructurada a fin de mantener una fragmentación que cuando no promueve la exclusión de una parte significativa de la población del proceso de escolarización, incorpora segmentos de acuerdo con la división social del trabajo, formando una dualidad estructural en el sistema educativo. En el período del análisis, fue privilegiada un tipo de calificación que no genera cambios significativos en el proceso alternado de exclusión social y superexplotación que rigen esta población "precariada". El segundo movimiento que defiende el estudio es que la expansión de la educación técnica se relaciona con la creación de las condiciones políticas y económicas favorables a los procesos de valorización del capital, abriendo nuevas posibilidades de mercantilización en un campo prometedor que también involucra a la educación superior. Esto se confirma tanto en lo que se refiere a las transferencias al sector privado, principalmente a través de las acciones realizadas en el marco del *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego* (PRONATEC), con énfasis en el *Fundo de Financiamento Estudantil* (FIES) y en el estímulo a la educación a distancia, como por los procesos implementados de libre circulación de capitales que favorecieran y estimularan la creación de fondos de inversión en educación. Para fundamentar la defensa de la argumentación, el estudio presenta un enfoque histórico de la formación social brasileña con el fin de situar la educación técnica como una mediación específica de la formación humana en la totalidad de las relaciones sociales. También realiza un análisis longitudinal cuantitativo del Censo de la Educación Básica, y un análisis documental de los diversos materiales del Ministerio de Educación y de las instituciones empresariales y sindicales, relacionando estos datos y los análisis presentados con el comportamiento macroeconómico del período y las características de mercado de trabajo.

Abstract

New developmentalism and qualification for simple and precarious work: technical education in brazil from 2003 to 2015.

The study describes and analyses the nature and the purpose of the expansion of vocational education during the two terms of Lula da Silva, as well as the first term and two first years of the second term of Dilma Rousseff as presidents of Brazil. Based on the intersection between the areas of political economy and the economics of education, the research presents elements to comprehend the inflection of the overall educational policies, and vocational education in particular, according to the predominant model of reproduction of capital in Brazil in the last three decades. Adopting the Marxist critique to the myth of economic development to tackle the new-developmentalist theories - that had some influence on the administrations of PT (Workers Party) – which brings elements that enable the understanding of the inequalities generated by the connections established by the central and peripheral economies, this study supports the hypothesis that the nature of the expansion of vocational education must be analyzed based on two movements that articulate with each other. The first one prescribes that there is an intrinsic relation between the process of the reproduction of capital and the development of a large number of surplus workers with low qualification that hold positions and occupations typical of unskilled labor. Based on the concept of 'precariat" advocated by Ruy Braga, we adopt the proposition that the educational policies during the period in question have been oriented to the incorporation of this population in the job market, through low qualification and high instrumentalisation courses, necessary to the model of reproduction of peripheral capitalism. In the case of Brazil, because of the characteristics of its class structure and social formation, general education has historically been structured to maintain a fragmentation that, when it doesn't simply exclude a considerable part of the population from the schooling process, incorporates segments according to the social division of labor, creating a structural duality on the educational system. During the period in question, an emphasis was given to a type of qualification that promotes little change on the constant flow of the population belonging to this "precariat" between the submission to socioeconomic exclusion and overexploitation. The second movement supported by the research is that the expansion of vocational education has been connected to the creation of favorable political and economical conditions to the processes of capital appreciation, opening new possibilities of commercialization in a promising field that also includes higher education. This is confirmed, firstly, by the transference of resources to the private sector, mainly through the actions undertaken within the National Program for Access to Vocational Education and Employment (PRONATEC), with an emphasis on the Student Financing Fund (Fies) and the incentive given to distance education; secondly, by the processes implemented towards the free movement of capital that favored and stimulated the creation of investment funds in education. To substantiate the argumentation supported by the study, it presents an historical approach of the Brazilian social formation in order to situate vocational education as a specific mediation of human formation in the entirety of social relations. It also carries out a longitudinal quantitative analysis of the data of the Census of Basic Education, as well as a documentary analysis of various materials produced by the Ministry of Education and by corporate and trade union entities, correlating this data to the analysis of the macroeconomic behavior during this period and the characteristics of the job market.

"A teoría marxista colocou nas mãos da classe operária
uma bússola que lhe permitia encontrar a rota no turbilhão
dos acontecimentos de cada dia e orientar sua tática de combate
a cada momento em direção ao objetivo final."
Rosa Luxemburgo

Indice

Agradecimientos 7

Lista de Abreviaturas 10

Lista de Gráficos 13

Lista de Tablas 14

Introducción 15

Capítulo 1 - El movimiento del capital y su relación con el trabajo: el *"precariado"* como categoría de análisis 28

1.1 Crisis, tendencias y contratendencias del modo de producción capitalista y de las relaciones entre capital y trabajo 29

1.2 La baja tendencial de la tasa de ganancia 33

1.2.1 El EIR como contratendencia a la baja tendencial de la tasa de ganancia 47

1.3 El debate sobre el concepto de "*precariado"* 56

Capítulo 2 – El *"precariado"* en el mercado de trabajo brasileño 68

2.1 Sectores de actividades económicas y participación en el mercado de trabajo 70

2.2 El ingreso de la población que trabaja 79

2.2.1 Algunas consideraciones sobre la distribución de la renta entre capital y trabajo 82

2.2.2 Ingreso y escolaridad 85

2.3 El EIR y el *"precariado"* 93

2.3.1 El *"precariado"* ocupado 95

2.3.2 La rotación en el mercado de trabajo brasileño 105

2.3.3 El *"precariado"* inactivo y desocupado: una aproximación posible 108

2.3.4 Consideraciones sobre las definiciones de las categorías de ocupación, desocupación e inactividad 111

Capítulo 3 – La dualidad educacional brasileña: la educación técnica en perspectiva histórica 120

3.1 Del Brasil colonia al inicio de la República 124

3.2 El proceso de sustitución de las importaciones y la necesidad de cualificar la fuerza de trabajo 130

3.3 La formación profesional empresarial: la creación del Sistema S 138

3.4 Las leyes de directrices y bases de la educación nacional y la educación técnica: la preparación de la fuerza de trabajo para el trabajo simple durante la dictadura militar 146

Capítulo 4 – De la formación del ciudadano productivo de los años 1990 al neodesarrollismo de los años 2000 159

4.1 De la LDB al Decreto nº 2208: la formación del ciudadano productivo en épocas neoliberales 160

4.1.1 Las transformaciones de la base productiva y las reformas del Estado en las últimas décadas del siglo XX 169

4.1.2 La formación del trabajador semi-calificado del período de FHC 180

4.2 De 2003 a 2015: ¿continuidades neoliberales o rupturas neodesarrollistas? 186

4. 2.1 La creación de la CEPAL y de la teoría desarrollista en Latinoamérica 199

4.2.2 El neodesarrollismo del segundo gobierno de Lula da Silva: ¿una alianza entre capital y trabajo a favor del desarrollo nacional? 211

Capítulo 5 – La nueva política de educación técnica: ¿murallas epistemológicas para contener el avance del mercado? 222

5.1 La derogación del Decreto nº 2208/97 224

5.2 Algunas medidas para la "publicización" de la educación en el primer mandato de Lula da Silva 234

5.2.1 El Proyecto Escuela de Fábrica: la alianza con los nuevos actores sociales para "la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos" 238

5.2.2 Los presupuestos de la nueva política de educación técnica 246

5.3 El segundo mandato de Lula da Silva: el Plan de Desarrollo de la Educación y la ampliación de la Red Federal de Educación Tecnológica 257

5.4 – El gobierno de Dilma Rousseff y el PRONATEC 272

5.4.1 La apropiación del fondo público para el financiamiento de la educación privada a través del FIES 275

5.4.2 La apropiación del fondo público para financiar la educación privada a través de la Beca Formación 285

5.4.3 El crecimiento del mercado educativo 298

Consideraciones Finales 306

Bibliografía 315

Agradecimentos

Todo o caminho percorrido desde a apresentação do meu projeto de tese à Faculdade de Ciências Sociais da UBA até a sua defesa, não teria sido possível sem o afeto e o companheirismo de muitas pessoas: amigos e amigas de longa data e os que encontrei no caminho. A todos vocês devo todo o meu esforço e agradecimento. A dificuldade não foi somente de elaborar as hipóteses e construir toda a argumentação de defesa das análises realizadas, o que não foi pouco haja vista a necessidade de dar conta de vários aspectos da realidade. Deixar minha família, meus amigos, meu trabalho, minha casa e meus filhos para viver em Buenos Aires por quatro anos, foi duríssimo. Mas a leveza de saber que poderia contar com todos esses corações amigos, aliviou bastante o peso das escolhas feitas.

Gracias a la vida que me há dado tanto...

Marcela Pronko, amiga querida de longos e antigos caminhares. Não tenho como agradecer sua força e presença. Sua estremada confiança na minha capacidade foi fundamental em todos os momentos em que me deparei com as pedras desse caminho longo. Muito obrigada por estar sempre ao meu lado.

Do mesmo modo, não tenho como expressar meu agradecimento à Claudia Fígari pela rapidez com que aceitou a co-orientação deste trabalho em um momento em que eu não sabia que rumo tomar. Suas sugestões sempre certeiras, seu carinho e prontidão me ficarão para sempre como exemplo do que é ser verdadeiramente um professor dedicado aos seus estudantes. Muchíssimas gracias.

À Nestor Kohan, pela tutoria e pelas conversas agradabilíssimas que tivemos. Você me deve muitos cafés. Fique tranqüilo que irei te cobrar todos eles...

À Atílio Boron, Susana Vior, Emilio Taddei, Eduardo Chavez Molina, Fernando Groisman *(in memorian),* Martín Schorr, Andrés Wainer, Claudio Katz e Julio Fabris por tudo o que aprendi com vocês durante as aulas que tive em Argentina.

Ao querido David Wiñar que tão cedo nos deixou. Te agradeço pelo muito que aprendi sobre a educação técnica argentina.

A todas as queridas amigas de infância que fiz na Argentina: Wendy Sapoznikow, Daniela Cerchiaro e Clara Markenson. Não poderia ter seguido em frente sem o colo amigo de vocês. Obrigada pelas lágrimas que me ajudaram a secar. Las extraño mucho. Acá em Río van a tener siempre un lugar en mi casa y en mi corazón...

À todos e todas da familia temporária que tive na Argentina: Bruno, Pablo, Silvana, Federico, Nushi, Nicolás, Bruno Lucciani, Dorita, Martín y Estevan. Obrigada pelos maravilhosos momentos que passamos juntos. Vocês conseguiram me fazer esquecer, por vezes, os caminhos de volta ... espero que nunca se esqueçam dos sabores do Brasil de Anita.

À Gabriel, por tudo o que vivemos de belo.

À minha querida Edit. Cómo extrano nuestras charlas sobre el jardín, la vida, los hijos, los amores. Te quiero cerca por toda mi vida.

Às minhas amadas Pia y Rita, mujeres de mucha forza y amor. Las amo…y ahora es también para toda la vida.

À Pia Paganelli (de novo!) y Verônica Lombardo pela tradução da tese. Não tenho como agradecer a rapidez e a seriedade com que derem conta desse trabalho tão difícil de traduzir a outra língua o que escrevi. Obrigada minhas queridas!

Aos meus companheiros da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio que compreenderam minhas ausências em momentos importantes, em especial minha amiga querida Anakeila Stauffer.

Também agradeço muito a ti, André Malhão, amigo querido que está sempre disponível a me ajudar.

À queridíssima Angélica Fonseca pela cumplicidade e por segurar muito minha onda, ontem e hoje. Você ocupa um lugar especial...

Á minha amiga de muitas viagens, Maíra. Iremos celebrar muito o término desta etapa de vida.

À você André Antunes, obrigada pela ajuda e pelo riso sempre pronto. Estamos com muitas cervejas atrasadas.

Ao meu irmão de vida Márcio Rolo, um beijo enorme por tudo e por ser.

À André Dantas, meu outro irmão de vida, música, e risos. Como teria sido difícil sem seu carinho. Te devo uma música decente tocada no violão. Temos muita vida pela frente ainda.

À você Catinha...chegou a hora de te agradecer por tudo. Obrigada por estar sempre ao meu lado, disponível para o que der e vier, e controlando (tentando, óbvio) tudo. Você sabe que em todo este percurso era com você que eu mais conversava. Era com você que eu mais debatia sobre todas as dúvidas de como proceder. E era você que sempre lá estava, mesmo sem saber.

Apesar de não ter revisto o que escrevi (e não é cobrança!), você está aqui em cada palavra e em cada passo dado. Obrigada, irmã querida e admirada.

À minha irmã de muitos caminhos, Claudia Ferreira, obrigada pelo amor e cuidado incondicional. Te amo muito.

À minha outra irmã de caminho, Eliane Ministro. Outro presente da vida que sempre esteve comigo em tudo. Obrigada por ser quem você é. Um exemplo para mim. Nos devemos uma viagem para Visconde de Mauá. Aquelas trilhas todas nos esperam.

À minha irmã de sangue, Daniella. Como agradecer todo o seu amor desde antes? Estaremos sempre juntas neste caminhar, ora rindo ora chorando. Mas juntas como sempre foi e será.

À minha mãe, Fanni, pelo exemplo, coragem e força que nos moldou a todos. Nossa vida nunca foi muito fácil, mas sempre soubemos a fortaleza que nos segurava e nos impelia a continuar. Mãe, tenho muito orgulho de ser sua filha. Você está em mim em cada caída e levantada do caminho.

À você Ângelo, por saber que estás sempre quando eu precisar. Obrigada, irmão.

Ao meu pai, já falecido, Filippo, que nos ensinou a ter orgulho de nossa história e de sempre levantar a cabeça sem medo. Sinto muito a sua falta e queria te poder mostrar o que sou hoje e o quanto disso tudo devo a você. Obrigada, pai.

Por fim, a vocês meus amores de toda a vida, Pedro e Artur. Esta tese é por vocês e para vocês. Não consigo me servir das palavras para representar o que vocês são para mim de movimento e presença de força, carinho, amor e companheirismo. Eu não teria conseguido se não fosse o tamanho sem limites de vocês em tudo o que faço. Obrigada por existirem e serem o que são. Obrigada também por Mulah e Zoé.

Lista de Abreviaturas

ANPED - Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación
APH - Aparatos Privados de Hegemonia
AVA - Ambiente Virtual de Aprendizaje
BID - Banco Interamericano de Desarrollo
BIEN - Basic Income Earth Network
BNDE - Banco Nacional de Desarrollo Económico
BNDES - Banco Nacional de Desarrollo Económico Social
CADE - Consejo de Administración de Defensa Económica
CEE - Comisión Económica para Europa
CEF - Caja Económica Federal
CEFETs - Centros Federales de Educación Tecnológica
CEPAL - Comisión Económica para América Latina
CESPAO - Comisión Económica y Social para Asia Occidental
CESPAP - Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico
CFESP - Centro Ferroviario de Enseñanza y Selección Profesional
CFT - Certificados Financieros del Tesoro
CIES - Consejo Interamericano Económico y Social
CIESP - Centro de las Industrias del Estado de San Pablo
CIET – Conferencias Internacionales de Estadísticas del Trabajo
CLT – Consolidación de las Leyes del Trabajo
CNC - Confederación Nacional del Comercio
CNE - Consejo Nacional de Educación
CNI - Confederación Nacional de la Industria
CODEFAT – Concejo Deliberante del Fondo de Amparo del Trabajador
CONEAF – Consejo de Escuelas Agrotécnicas Federales
CONSED - Consejo Nacional de Secretarios de Educación
CREDUC - Programa de Crédito Educativo
DIEESE – Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos
DRU - Desvinculación de los Ingresos del Gobierno Nacional
EAF – Escuelas Agrotécnicas Federales
ECOSOC - Consejo Económico y Social
EIR – Ejército Industrial de Reserva
ENEM – Examen Nacional de Enseñanza Media
EPSJV - Escuela Politécnica de Salud Joaquím Venâncio
ETF - Escuelas Técnicas Federales
EUA – Estados Unidos de América
FAT – Fondo de Amparo del Trabajador
FGEDUC - Fondo de Garantía de las Operaciones de Crédito Educativo
FGTS - Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio
FGV - Fundación Getúlio Vargas
FHC - Fernando Henrique Cardoso
FIC - Formación Inicial y Continuada
FIES - Fondo de Financiamiento Estudiantil
FIESP - Federación de las Industrias de San Pablo
FMI – Fondo Monetario Internacional
FNDE - Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación

FUNDEF – Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y de la Valorización del Magisterio
IBESP - Instituto Brasileño de Economía, Sociología y Política
IBGE - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ICSE - Clasificación Internacional de Posición en la Ocupación
IDORT - Instituto de Organización Racional del Trabajo de San Pablo
IEDI - Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial
IPI – Impuesto sobre Productos Industrializados
IFET – Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología
IGP-M – Índice General de Precios- Mercado
INEP – Instituto Nacional e Estudios y Investigaciones Educacionales Anísio Teixeira
INSS – Instituto Nacional de Seguridad Social
IPEA - Instituto de Encuestas Económicas Aplicadas
ISEB - Instituto Superior de Estudios Brasileños
LDB - Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional
LDO - Ley de Directrices Presupuestarias
LOA – Ley Presupuestaria Anual
LRF - Ley de Responsabilidad Fiscal
MARE - Ministerio de la Administración Nacional y de la Reforma del Estado
MDB - Movimiento Democrático Brasileño
MEC – Ministerio de la Educación
MP – Medida Provisoria
OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA - Organización de los Estados Americanos
OIT - Organización Internacional del Trabajo
ONG – Organización No Gobernamental
ONU - Organización de las Naciones Unidas
OS – Organizaciones Sociales
OSCIP - Sociedad Civil de Interés Público
PAC - Programa de Aceleración del Crecimiento
PAR - Planes de Acción Articulados
PAS - Encuesta Anual de Servicios
PBI - Producto Interno Bruto
PCB - Partido Comunista Brasileño
PD - Población desocupada
PDE - Plan de Desarrollo de la Educación
PDT – Partido Democrata Laborista
PEA – Población Económicamente Activa
PED - Pesquisa do Emprego e Desemprego
PIA – Población en Edad Activa
PIAS - Programa Internacional de Evaluación del Estudiante
PL – Proyecto de Ley
PLANFOR - Plan Nacional de Cualificación Profesional
PME - Pesquisa Mensal do Emprego
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND - Plan Nacional de Desarrollo
PNE - Plan Nacional de Educación
PNEA - Población No Económicamente Activa
PO - Población Ocupada
PPA - Plan Plurianual

PPP – Sociedad Público Privadas
PREAL - Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PROEJA – Programa de Integración de la Educación Profesional a la Enseñanza Media en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos
PROEP - Programa de Expansión de la Educación Profesional
PROIES - Programa de Estímulo a la Reestructuración y al Fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior
PROJOVEM - Programa Unificado de la Juventud
PRONATEC - Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo
PT - Partido de losTrabajadores
RAIS - Relación Anual de Informaciones Sociales
RJU - Régimen Jurídico Único
SEB - Secretaría de Educación Básica
SECAD - Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad
SEMTEC - Secretaría de Educación Media y Tecnológica
SENAC - Servicio Nacional de Aprendizaje de Comercio
SENAI - Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial
SENAR – Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
SENAT - Servicio Nacional de Aprendizaje de Transporte
SESC - Servicio Social del Comercio
SESCOOP - Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo
SESI - Servicio Social de la Industria
SEST - Servicio Social de Transporte
SETEC - Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica
SIDRA - Sistema de Recuperación Automática
SIOP - Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto
SNA – Servicios Nacionales de Aprendizaje
SSE – Sistemas de Soluções Educacionais
STN – Secretaría del Tesoro Nacional
TCH – Teoría del Capital Humano
TCU – Tribunal de Cuentas del Gobierno Nacional
TLM - Tasa Neta de Matrículas
TPE - Todos por la Educación
UAB – Universidad Abierta de Brasil
UERJ - Universidad Estadual de Rio de Janeiro
UFF – Universidad Federal Fluminense
UFRGS - Universidad Federal de Rio Grande do Sul
UNCTAD - Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDIME - Unión Nacional de los DirigentesMunicipales de laEducación
UNEDS – Unidades de Enseñanza Descentralizadas
URSS – Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas
UTFPR - Universidad Tecnológica Federal de Paraná

Lista de gráficos

Gráfico nº1 – Evolución de la composición sectorial del PBI y de la ocupación (en %). 1950/2010. Brasil

Gráfico nº2 – Razón entre salario mínimo necesario y salario mínimo oficial. Brasil. ene 1995 / ene 2016

Gráfico nº3 – Distribución de la población ocupada según posición en la ocupación (en %). Brasil. 2001/2003/2009/2015

Gráfico nº4 – Empleos formales por escolaridad (%). Brasil. 2001/2009/2015.

Gráfico nº5 – Crecimiento anual de la asignación presupuestaria de la educación, enseñanza superior, enseñanza profesional y FIES. Brasil. 2009/2015 (en %)

Gráfico nº6 – Evolución anual del número de unidades educativas que ofrecían cursos con Beca Formación. Brasil. 2011/mayo 2014

Gráfico nº7 – Total de matrículas por institución ofertante de la Beca Formación. Brasil. 2011/2015 (en %).

Lista de tablas

Tabla nº1- Personas de 10 años o más ocupadas en la semana de referencia por años de estudio y tipo de ingreso (mil personas). Brasil. 2001/2003/2015.

Tabla nº2 – Distribución de los empleados según categoría en el empleo y franja etaria (en porcentual). Brasil. 2001/2003/2015

Tabela nº3 – Distribución de la población ocupada según posición en la ocupación. Total IBGE y proletariado precarizado (en porcentual). Brasil. 2001/2003/201

Tabla nº4 - Evolución del número de vínculos *celetistas* de empleo por grupo. Brasil. 2002/2004/2009/20145

Tabla nº5 – Indicadores seleccionados del mercado de trabajo. Brasil. 2001/2003/2015 (mil personas)

Tabla nº6 - Distribución de la población según condición de actividad. Total IBGE y proletariado precarizado (en miles de personas). Brasil. 2001/2003/2015

Tabla nº7 - Tasas de desempleo, por tipo. Regiones metropolitanas y Distrito Federal. 2001/2003/2015. (%).

Tabla nº8 - Matrículas por modalidad de enseñanza y dependencia administrativa. Brasil. 2003/2015

Tabla nº9 - Número de contratos firmados y asignación presupuestaria. FIES. Brasil. 2009/2015

Tabla nº10 - Asignación presupuestaria de la educación, enseñanza superior, enseñanza profesional y FIES. Brasil. 2009/2015 (en billones de Reales)

Tabla nº11 – Asignación presupuestaria en educación, enseñanza superior, enseñanza profesional, FIES y Beca Formación. Brasil. 2009/2015 (en millones de Reales)

Tabla nº12 – Transferencias anuales a las instituciones ofertantes de la Beca Formación. Brasil. 2011/mayo de 2014 (en millones de Reales)

Tabla nº13 – Número de beneficiarios de la Beca Formación por tipo de curso y red ofertante. Brasil. 2011/mayo de 2014

Tabla nº14 – Matrículas por modalidad de enseñanza en la educación profesional técnica de nivel medio y dependencia administrativa. Brasil. 2009/2012/2015.

Introducción

Esta investigación, que se inscribe en la confluencia entre el área de la economía política y la de la economía de la educación, describe y analiza el carácter de la expansión de la educación técnica en un período de 13 años comprendido entre el primer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010) y el final del segundo mandato interrumpido[1] de Dilma Rousseff en la presidencia de Brasil. Nos interesó investigar la incidencia de rupturas y/o permanencias en relación con las políticas implementadas previamente e identificar los cambios sufridos a partir del proceso de reproducción del capital. La importancia del período estudiado se debe a que establece una inflexión en la política brasileña: es la primera vez que un partido que nace de las movilizaciones y las luchas de la clase trabajadora asume la presidencia de la república y genera la expectativa de que algunas aspiraciones históricas de esta clase se concretarían. Además, adquiere mayor importancia por el movimiento de asunción al poder, en este período histórico, de gobiernos "progresistas" en América Latina y, de cara a la posición estratégica de Brasil en la geopolítica regional, el modo en que esta interfirió en la conducción de políticas sectoriales para la región.

Una de las principales consignas de la campaña a la presidencia de la república del candidato Lula da Silva, en 2002, era la necesidad de promover cambios que generasen una estabilidad económica y social en el país con el fin de que se pudiese crecer y alcanzar un desarrollo económico con justicia social para que Brasil superara su condición de país dependiente. Esto era lo que expresaban los primeros párrafos de la Carta al Pueblo Brasileño, lanzada en junio de ese año. En la Carta, se presentaban algunas indicaciones de una recuperación actualizada de las tesis desarrollistas vigentes en el país tanto en la época de su fase nacional reformista (1930-1964),como en la fase promonopolista de la dictadura cívico-militar (1964-1985), según la clasificación propuesta por Boito Jr (2007).

Aunque no se haya consolidado como una teoría única y homogénea, algunos autores[2] analizaron la referida recuperación no solo en el documento de campaña sino también en algunas acciones de la política económica, y sostuvieron que se estaba delante de una nueva estrategia de desarrollo que se dio en llamar *neodesarrollismo*.

[1]El primer mandato de Dilma Rousseff correspondió al período comprendido entre los años 2011 y 2014. El segundo mandato, iniciado en 2015, fue interrumpido en 2016 debido al proceso de *impeachment* sufrido por la presidenta. Cabe destacar que, por eso, no se considerará el año 2016 en este análisis.

[2]Entre los autores brasileiros considerados neodesarrollistas destacamos a Bresser Pereira (2009) y João Siscú, Paula & Michel (2005), entre otros.

Concebido como una alternativa al proyecto neoliberal que rigió en la región latinoamericana principalmente a partir da década de 1990 y que estuvo muy en boga entre algunos economistas de Brasil y de la Argentina en ese momento, el proyecto neodesarrollista pretendía compatibilizar crecimiento sostenible con equidad social através de la consolidación de una relación provechosa entre un Estado fuerte y un mercado fuerte. Entre sus principales tesis, el neodesarrollismo defendía la posibilidad de recuperación de la industrialización através de los procesos de *catch up*[3], a la luz de los ejemplos de algunos países del Sudeste Asiático, principalmente de Japón, Corea del Sur y Singapur, y también de la provincia de Taiwán.

El espectacular crecimiento observado en estos territorios, principalmente en las últimas cuatro décadas del siglo pasado, fue objeto de mucho debate en el medio económico[4] en el que se abordaron distintas dimensiones explicativas que involucraron los denominados factores de producción de la economía burguesa[5] como el capital y el trabajo, además de la tecnología. Lo que nos interesa de este debate para la presente investigación fue que una de las líneas de explicación daba alguna importancia a las condiciones iniciales que precedieron al *take off* de cada una de estas economías. Como ejemplo, citamos el estudio promovido por Rodrik (1994), que comparó el crecimiento de la renta per cápita de 41 países durante el período comprendido entre 1960-1985 y concluyó en que la presencia de un sistema educativo bien organizado y de amplio acceso podría ser una de las condiciones iniciales que contribuyeron al referido "milagroeconómico" observado en los tigres asiáticos desde la década de 1960. La buena cobertura del sistema educativo como punto de partida, y la continuidad de inversiones y alianzas entre el sector público y el privado para la cualificación de la fuerza de trabajo y la garantía de desarrollo tecnológico necesario para el *catch up* fueron algunas de las lecciones aprendidas por los neodesarrollistas brasileños para aplicación en el país.

La inversión en educación como condición de posibilidad del aumento de la productividad, asociada a otras políticas que fomentaron el desarrollo tecnológico, creó, en

[3] En la teoría económica, el *catch up* es el proceso según el cual los países de industrialización tardía pueden recuperar el tiempo perdido alcanzando las mismas tasas de productividad de los países centrales, através de la asimilación de las tecnologías existentes en esos países.

[4]Para una mayor comprensión de este debate, ver Singh (1995).

[5]Según la economía burguesa, los factores de producción son elementos indispensables para la producción de mercaderías. Desde Say (1767-1832), la tierra, el trabajo (la fuerza de trabajo) y el capital (máquinas, instalaciones y materias primas) son considerados factores de producción. Actualmente, se suelen incluir más de dos factores, la organización empresarial y la tecnología (desarrollo tecnológico e innovación). Para profundizar más, ver Sandroni, 1999.

efecto, el vínculo entre el neodesarrolismo y la versión actualizada de la Teoría del Capital Humano (TCH).

La TCH tiene su origen en el período de expansión del capitalismo posterior a la Segunda Guerra Mundial, más específicamente a mediados de la década de 1950, en línea con el surgimiento de la disciplina Economía de la Educación en los Estados Unidos. Es producto del establecimiento de la relación directa entre la productividad y la cualificación de la fuerza de trabajo determinada por algunos economistas que estudiaban el desarrollo económico. Este campo de conocimiento dio origen a la formulación de la TCH cuyo principal exponente fue Theodore W. Schultz, un economista del departamento de economía de la Universidad de Chicago que en 1979 ganó el Premio Nobel de Economía por su producción en esta área. Schultz intentó comprender qué es lo que establecía la diferencia entre los niveles de desarrollo económico de los distintos países y centró su análisis en el "factor de producción". En este sentido, desplegó una producción teórica que afirmaba el valor económico de la educación. A partir de conceptos propios del área económica, Schultz partía del principio de que la fuerza de trabajo debía ser concebida como un activo humano y de que todas las habilidades que ampliasen su productividad eran una forma de capital. En consecuencia, la educación pasaría a concebirse como la inversión[6] básica de ese "capital". De acuerdo con los presupuestos de esta teoría, que fue muy difundida por los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, habría una relación estrecha y directa, sin mediaciones, entre el aumento de la cualificación/escolarización de la fuerza de trabajo, el desarrollo tecnológico y el progreso técnico, y el aumento de la productividad. El aumento de la productividad, a su vez, tendría el potencial de acrecentar la competitividad internacional de las mercaderías producidas y, por consiguiente, potenciaría la industrialización del país elevando el salario del trabajador, lo que impulsaría, en definitiva, el desarrollo de la sociedad. Básicamente, Schultz sostenía que los incrementos marginales de instrucción/cualificación/educación del trabajador redundaban en un incremento marginal de la capacidad productiva.

Lo que cabe señalar respecto de esta discusión es que, a partir de la TCH, las diferencias de renta generadas por los distintos niveles de productividad pasaron a explicarse básicamente a partir de dos movimientos: la inversión educacional diferenciada de los individuos

[6]Cuando los beneficios de una mayor instrucción se dan en el futuro, esta pasa a ser una inversión. Así, "el componente de producción, proveniente de la instrucción, es una inversión en habilidades y conocimientos que aumenta futuras rentas y, de este modo, se parece a una inversión en (otros) bienes de producción" (Schultz, 1973, pp. 23 y 24).

singulares y la adopción de políticas educacionales que favoreciesen la inversión en capital humano. De forma casi mecánica y con una simplificación importante, esa lógica de incremento de la renta individual generada por el aumento de la inversión en educación es una parte importante de la base que explica la diferencia entre los niveles de desarrollo económico entre países. Desde entonces, la inversión en educación y su vinculación restringida a las necesidades del capital se han convertido en factores determinantes para el desarrollo económico de un país, subordinando la formación humana a la adquisición de capital humano, que garantizaría el acceso a un trabajo cualificado y a un salario más elevado.

Lo que plantea el debate generado por la TCH y por las teorías del desarrollo que beben de esa fuente y esconden más de lo que explican es que la dinámica de producción capitalista en el ámbito mundial y las relaciones de producción resultantes, en la medida en que expanden el proceso de acumulación y la explotación de la fuerza de trabajo, intervienen en el aumento de la concentración y de la centralización de capitales. Esto determina el lugar específico que cada país ocupa en la división internacional del trabajo y en las cadenas globales de valor, lo que modula la política educativa y la concepción de la educación que la estructura.

De este modo, menos que el efecto de cuánto logró invertir cada uno en su "capital humano", **el comportamiento del mercado de trabajo y el modo en que la política educativa se organiza responden a determinaciones que no se encuentranen el ámbito restringido de las trayectorias y opciones individuales sino que están en relación con el movimiento del capital en su conjunto y, en consecuencia, con el modo en que una determinada formación social produce y distribuye la riqueza que materialmente sostiene la vida social**. Y desde esta perspectiva, menos que el alcance del desarrollo económico (o la superación de su falta) perseguido desde siempre por los países periféricos, **lo que cobra más sentido es comprender la capacidad que el capital posee de penetrar en las distintas esferas de la vida social, y el modo en el que busca responder a las necesidades del sistema productivo con políticas de formación de los trabajadores.**

Es en el contexto de este debate en el que se inserta esta investigación cuyos resultados se presentan. Incluso con las críticas de los neodesarrollistas a las políticas económicas adoptadas, la recuperación del crecimiento experimentada por Brasil a partir de 2004, influenciada principalmente por el aumento del precio de las *commodities,* implicó cambios en su perfil productivo y en su inserción internacional de cara a la reprimarización de la economía. Como se demostrará, el consecuente aumento del Producto Bruto Interno (PBI)

impactó favorablemente en el mercado de trabajo en tanto disminuyó el desempleo y aumentaron los vínculos formales, pese al hecho de que se incrementó su polarización y presentó elevadas tasas de rotación.

En educación, el área de la educación técnica[7] adquirió mayor visibilidad con importantes inversiones en la expansión de su infraestructura, del número de establecimientos de enseñanza, de la cantidad de vacantes y de cursos, entre otros. Solo a modo de ejemplo, desde 2003, se observó un aumento de aproximadamente 300% en el número de establecimientos escolares dedicados a esta modalidad de enseñanza (teniendo en cuenta solo los vinculados con el gobierno nacional).

Para el pretendido análisis, nos valdremos de las contribuciones de la crítica marxista, tanto del mito del desarrollo económico en el ámbito del capitalismo promovido por Katz (2016) y Boito Jr. (2013), entre otros, como de los postulados de la Teoría del Capital Humano actualizados desde elsurgimiento de la economía de la educación en 1960, presentes en las producciones de Frigotto (2010). Es a partir de las teorías que intentan explicar el crecimiento económico (o su falta) desde una perspectiva funcional al capitalismo, que la educación pasa a entenderse como un factor productivo esencial para el desarrollo capitalista. Por otro lado, consideramos que las transformaciones de una sociedad no pueden ser comprendidas únicamente através de su dinámica interna, por eso analizamos el modo en que las conexiones centro/periferia del capitalismo mundial las determinan y condicionan. Partimos del principio de que para comprender el desarrollo capitalista debemos comenzar por estudiar la historicidad de ese modo de producción, conocer la existencia de las leyes que gobiernan su movimiento, las condiciones concretas de sus manifestaciones, y cómo el sistema intenta se organizar para debilitarlas.

Cabe señalar que, de cara a los límites del trabajo en curso, muchas de las determinaciones de este movimiento contradictorio no pudieron abordarse con la profundidad que se debería. Nos atuvimos a establecer las conexiones que determinaron la dirección de las políticas de educación técnica del período analizado. Otro factor que limitó nuestra exposición fue el hecho de que la investigación de doctorado tuvo lugar en un país diferente del que se

[7] En Brasil, la educación técnica forma parte del área de educación profesional que incluye la formación inicial y continuada; la educación profesional técnica de nivel medio y la educación profesional tecnológica de grado y posgrado. A los fines de este trabajo y respetando las diferencias entre Brasil y la Argentina en el uso del término *profesional*, utilizaremos *educación técnica* para designar el área de la educación profesional, en todos sus niveles y modalidades. En las situaciones en las que fuera necesaria la especificación de alguno de los niveles o modalidades del área, utilizaremos la traducción literal del término.

eligió como objeto de análisis. Esta opción implicó que algunos contextos históricos de desarrollo de la sociedad brasileña, y de la educación en particular, tuvieran que explicitarse mejor para que el lector extranjero pudiese comprender las especificidades de nuestra formación social. En este sentido, cabe dar cuenta del cambio de itinerario que tuvo la investigación.

Inicialmente, el proyecto de tesis presentado declaraba que se encararía un análisis comparado entre Brasil y Argentina en relación no solo con la organización de la educación técnica, sino también con los procesos que determinaron los distintos niveles de escolarización de las respectivas poblaciones[8]. En ese momento, el interés era el de comprender cómo los modelos de desarrollo económico incidían tanto en las políticas de formación de técnicos como en las políticas económicas de los gobiernos que asumieron el mandato presidencial de los dos países en el período estudiado. De ahí surgió la necesidad de realizar el doctorado en una universidad argentina. Sin embargo, en el transcurso del proceso de investigación, resultó conveniente abandonar la perspectiva comparada para enfocarnos específicamente en el caso brasileño, ya que la profundidad y la complejidad de un análisis comparado de ese porte excederían las posibilidades investigativas de un doctorado. No obstante, consideramos que la comparación con el caso argentino sigue siendo un objeto de investigación viable para un futuro proyecto.

La hipótesis central que sostiene este trabajo es que el carácter de la expansión de la educación técnica debe ser comprendido a partir de dos movimientos que se articulan entre sí. El primero establece que hay una relación intrínseca entre el proceso de reproducción del capital y la formación de un contingente de trabajadores excedentes que posee baja cualificación y que ocupa funciones y ocupaciones propias del trabajo simple. Partiendo del concepto de *"precariado"* defendido por Rui Braga (2012), se asume la tesis de que, en el período analizado, las políticas de educación técnica estuvieron destinadas a la inserción de esta población en el mercado de trabajo, através de una formación con poca cualificación y alta instrumentalización, necesaria para el modo de reproducción del capitalismo periférico. Históricamente, en el caso brasileño, por las características de su estructura de clases y de su

[8] Las indagaciones que teníamos en la época de la aplicación al proyecto de doctorado se originaron a partir del desarrollo de la investigación multicéntrica: "La educación profesional en salud en Brasil y en los países del Mercosur: perspectivas y límites para la formación integral de trabajadores de cara a los desafíos de las políticas de salud", coordinada por la Dra. Marcela Pronko con sede en la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio de la Fundación Oswaldo Cruz. Desarrollada entre los meses de abril de 2007 y marzo de 2009, uno de los objetivos de la investigación era comparar las políticas nacionales de formación de trabajadores técnicos de salud de los países del bloque regional, y su consideración en el ámbito de las particularidades asumidas por lo proceso de integración. Para profundizar más, ver Pronko, Corbo, Stauffer, Lima y Reis, 2011.

formación social, la educación general se estructuró en función de una fragmentación que, cuando no promueve la exclusión de una parte considerable de la población del proceso de escolarización, incorpora segmentos de acuerdo con la división social del trabajo: esto establece una dualidad estructural en el sistema educacional.

El segundo movimiento que el estudio plantea es que la expansión de la enseñanza técnica estuvo relacionada con la creación de las condiciones políticas y económicas favorables a los procesos de valorización del capital, lo que abrió nuevas posibilidades de mercantilización en un terreno promisorio que involucra también la enseñanza superior. Esto se confirma tanto en lo que respecta a las transferencias de fondos públicos hacia el sector privado –principalmente a través de las acciones desarrolladas en el ámbito del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo (PRONATEC), con énfasis en el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES) y en el estímulo a la educación a distancia– como en lo que concierne a los procesos implementados de libre movimiento de capitales que favorecieron y estimularon la creación de los fondos de inversión en educación.

Para el desarrollo de la investigación, abordamos el análisis a partir de dos dimensiones. En una de ellas se realizó un estudio de las políticas de educación técnica del período y de los efectos de su implementación en esta oferta educativa. Para ello, realizamos un estudio cuantitativo longitudinal de los microdatos de los censos de la educación básica en los años referidos para caracterizar la expansión de la oferta de educación técnica (matrículas y establecimientos) teniendo en cuenta la dependencia administrativa (sector público o sector privado), y la modalidad educativa. Explicitamos principalmente la magnitud del crecimiento del sector privado (con énfasis en el sistema S[9]) y de las matrículas ofertadas por tipo de curso (técnico y formación profesional). También en esta dimensión, realizamos un análisis fundamentado del conjunto de leyes y decretos promulgados, acuerdos, informes de gestión y demás documentos oficiales de la Secretaria de Educación Técnica del Ministerio de Educación e identificamos el modo en que esa expansión se estructuró. Realizamos también un análisis de los principales documentos de sectores empresariales estratégicos para la economía brasileña –Confederación Nacional de la Industria (CNI), Confederación Nacional del Comercio (CNC), Federación de las Industrias de San Pablo (FIESP), Todos por la Educación, e identificamos las influencias en la disposición de la política para la educación

[9] El Sistema S fue creado durante la década de 1940 y estaba conformado por una combinación de organizaciones privadas ligadas a las confederaciones empresariales, sustentadas por recursos parafiscales, que se dedicaban a la formación profesional y técnica, educación básica, y asistencia técnica y social. Es el mayor complejo de educación y formación profesional de América Latina.

técnica. En el caso específico del PRONATEC, implementado durante el primer gobierno de Dilma Rousseff, estudiamos su presupuesto, los gastos efectuados, las matrículas y las becas ofrecidas, y el crédito educativo proporcionado, através de los informes del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de la Contraloría General de la Unión (CGU), y del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), cotejandolos con las informaciones del presupuesto federal puestas a disposición para la consulta pública a partir del Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto (SIOP) del gobierno nacional. En estas consultas, encontramos algunas dificultades ya que el nível de agrupación de los datos disponibles no nos permitió profundizar algunos análisis. Para ello, se hizo uso del derecho al acceso a la información de interés público en los términos de la Ley nº 12.527 del 18 de noviembre de 2011, con vistas a obtener las aclaraciones que se necesitaban. Frente al dificultoso proceso de adquisición de esos datos, algunos análisis no pudieron realizarse con la minuciosidad pretendida. Sin embargo, creemos que los resultados encontrados no estuvieron comprometidos, ya que algunas inferencias pudieron realizarse a partir de los datos primarios ya obtenidos.

La otra dimensión del análisis se centró en el estudio del movimiento del capital en el ámbito mundial, y en su incidencia en el mercado de trabajo y en el mercado de la educación técnica. Para ello, establecimos dos ámbitos para este estudio. El primero relacionó el patrón de desarrollo económico del período, a partir del análisis de las principales variables macroeconómicas, correlacionandolo con el comportamiento del mercado de trabajo. Los datos encontrados fueron confrontados con las características de los puestos de trabajo que se crearon y se identificaron las relaciones establecidas con la oferta de educación técnica. Las comparaciones internacionales se realizaron a partir de los datos de los informes anuales de varios organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y el Fondo Monetario Internacional (FMI), además de los estudios e investigaciones realizados por economistas que estudian: el comportamiento de la tasa de ganancia de las principales economías mundiales como Roberts (2016); la participación del trabajo en la renta nacional como Armenter, 2015; Astorga, 2015; Autor, Dorn, Katz, Patterson, Y Reenen (2017); Baker (2016) entre otros; y los efectos de la deslocalización de la producción sobre los salarios de la fuerza de trabajo como Hummels, Jorgensen, Munch y Xiang (2014) y sobre las características de la producción como Elsby, Hobijn y Sahin (2013).

Las bases de datos utilizadas fueron las de los Censos y las de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD), que se realizaba anualmente por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) hasta el año 2015[10]. Todos estos datos aparecían en los informes generados por el Sistema de Recuperación Automática (SIDRA) del IBGE. La PNAD contemplaba indicadores referidos a la población, la migración, la educación, el trabajo, las familias, los domicilios y el rendimiento. Algunos de estos datos fueron cotejados con los estudios mensuales propiciados por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) en lo referente a los valores del salario mínimo, las tasas de rotación del mercado de trabajo, los tipos de vínculos laborales, y también con los informes de la Encuesta del Empleo y el Desempleo (Pesquisa do Emprego e Desemprego- PED). En el caso de las encuestas de empleo con periodicidad mensual, utilizamos también los datos de la Encuesta Mensual del Empleo y el Desempleo (Pesquisa Mensal do Emprego- PME) del IBGE y, para complementar los análisis, utilizamos algunos datos de los informes de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio de Economía.

En el segundo ámbito de análisis, nos centramos en los distintos mecanismos de valorización de capital que la expansión de la educación técnica promovió. Describimos y analizamos los mecanismos de transferencias de recursos públicos hacia el sector privado principalmente através del Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES) y de la creación de fondos de inversión cuya base es la expansión de la educación básica, en general, y la educación técnica, en particular. En el caso de las transferencias realizadas al FIES, utilizamos las mismas fuentes citadas anteriormente para el estudio del PRONATEC.

La tesis está organizada en cinco capítulos. El primero presenta una breve discusión de las leyes generales del movimiento del capital, con énfasis en las tres leyes citadas por Shaikh (2007) que desempeñan un papel central en la comprensión del desarrollo del modo de producción capitalista: la que explica la concentracióny la centralización del capital; la de la formación del ejército industrial de reserva (EIR); y la de la baja tendencial de la tasa de ganancia. El propósito es dar cuenta dela importancia de la identificación de las tendencias y contratendencias que inciden sobre este movimiento para comprender el curso del proceso de acumulación, con un especial acento en la ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia y en los procesos necesarios para contrabalancear sus efectos. A partir de esta discusión,

[10] La PNAD se cerró en 2016 con la divulgación de las informaciones referentes al año 2015. A partir de entonces fue sustituida por la PNAD Continua.

comprendemos que el análisis del crecimiento resultante del progreso de la acumulación debe considerar las contradicciones propias del sistema que lo posibilitaron. Es desde esta perspectiva que el desempleo, y la precarización en las relaciones y en las condiciones de trabajo remiten directamente a las tres leyes generales identificadas por Shaikh. Finalizamos el capítulo con la presentación del concepto de *Ejército Industrial de Reserva* (EIR), seguido de una discusión sobre el origen del concepto de *"precariado"* y la formulación defendida por Rui Braga (2012) que se utiliza como categoría de análisis en esta investigación.

En el segundo capítulo, discutimos las características del mercado de trabajo brasileño y las relaciones que se establecen con los sectores de actividades económicas: situamos el movimiento del capitalismo de Brasil desde la década de 1980 para identificar cómo esas modificaciones influenciaron la situación del "precariado" y para hacer comprensible la dirección que tomaron las políticas de educación técnica del período. En el análisis del comportamiento del mercado de trabajo, incluimos variables sobre la caracterización económica de la población (población económicamente activa, población en edad activa, población inactiva, tasa de actividad, nivel de ocupación, tasa de desocupación) para ubicar al *"precariado"* dentro del conjunto de la población. Para ello, nos detuvimos en las variables que determinan la particularización de este segmento, como las que permiten vislumbrar los sectores económicos en los que están insertos, el nivel de remuneración, la escolaridad, la posición en la ocupación y la categoría de empleo. A partir de estas informaciones, presentamos nuestra lógica de clasificación del *"precariado"* brasileño, apoyándonos en los trabajos pioneros de Foster et al (2001) que apuntaron a comprender y a mensurar el tamaño del EIR mundial, y en los de Neto y Germer (2013) que propusieron una clasificación para el EIR brasileño.

El capítulo tres está centrado en el análisis de la relación histórica que se establece en la formación social brasileña, entre las características del modelo de acumulación y las políticas de la formación de la fuerza de trabajo hasta la promulgación de la actual Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB). Realizamos una breve caracterización de la trayectoria de la educación técnica en el país y de su relación con las necesidades de expansión de la acumulación, con especial énfasis en la creación del Sistema S. Intentamos poner en evidencia cómo las desigualdades de la formación de la clase trabajadora se expresan en la oposición histórica entre la enseñanza propedéutica y la profesional, conformando la dualidad educacional del país. La base de la argumentación de este capítulo se alimenta en el trabajo de Kuenzer (2007) que defende que la manifestación de la falta de

integración entre la formación general y la educación técnica es resultado de la dualidad estructural del modo de producción capitalista. Incluso con el aumento de la escolarización, la educación ofrecida a gran parte de la clase trabajadora es poco cualificada lo que genera su exclusión del mercado de trabajo o su inclusión en los sectores más precarizados, conformando así el *"precariado"*. Iniciamos, en este capítulo, la discusión sobre la concepción de la educación como función pública no estatal, que cobra fuerza a partir de la propuesta de reforma de estado del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esto abrirá el camino a su privatización directa o indirecta através de la creación de mecanismos de transferencia de fondos público shacia el sector privado, vía programas específicos.

En el cuarto capítulo, se identifican las disputas entre las distintas concepciones educativas que orientaron la LDB promulgada en 1996 y que servirán de base para la dirección de las políticas de educación técnica en el período comprendido entre los años 2003 y 2015. También se analizan las modificaciones en el capitalismo de finales del siglo XX y principios del siglo XXI a partir de las crisis de acumulación iniciadas en la década de 1970, y de su vinculación con las transformaciones que incidieron en la fuerza de trabajo, más allá de la dirección de las políticas económicas relacionadas con el proceso de acumulación del país en los años de 1990 y 2000. En este capítulo también se discuten los postulados que orientaron las políticas económicas de los gobiernos de Lula Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, con vistas a identificar, en el capítulo siguiente, las relaciones que se establecieron entre estas, las políticas de educación técnica y el comportamiento del mercado de trabajo. Uno de los puntos abordados es el debate sobre la aparición de un ciclo neodesarrollista en el país, principalmente durante el segundo gobierno de Lula da Silva, y su relación con la dirección de las políticas de educación técnica durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en la presidencia del país, tema del último capítulo de este trabajo. Para complementar esta discusión, presentamos, al final do capítulo, los postulados de la teoría desarrollista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y las circunstancias relacionadas con su creación, una vez que los neodesarrollistas parten de lo que este organismo preconizaba para sentar las bases de su teoría económica.

Finalmente, en el capítulo cinco se presenta el análisis de las políticas de educación técnica durante los gobiernos del PT en función de las discusiones presentadas en los capítulos anteriores. El capítulo comienza con la presentación del proceso de movilización realizado para la revocación del Decreto nº 2208 y la promulgación del Decreto nº 5154, y sigue con el análisis de las principales acciones y programas que conformaron la nueva

política de educación técnica del país, incluyendo la ampliación de la Red Federal de Educación Tecnológicay el papel cumplido por el movimiento Todos por la Educación. Teniendo en cuenta el mandato de Dilma Rousseff, nuestro estudio está centrado en el principal programa creado para la educación técnica: el PRONATEC. En esta parte del trabajo, destacamos el modo en que la expansión de la educación técnica concretada através del Programa fue determinante para la apropiación del fondo público por parte de las instituciones del sector privado y por las integrantes del Sistema Nacional de Aprendizaje (SNA) que componen el Sistema S. La asociación entre el sector público y el privado en el gobierno de Dilma Rousseff alcanzó un nivel distinto del observado en el gobierno de Lula da Silva, no solo debido a la transferencia de los recursos financieros hacia el sector privado y al establecimiento de importantes "asociaciones", sino también a una determinada concepción de la educación técnica y de la formación de la clase trabajadora que cimentó la organización del Programa. Demostramos que, apesar de albergar presupuestos que van al encuentro de las concepciones igualitarias y universales de la educación, la denominada "nueva política de la educaciónprofesional" se asentó, en realidad, sobre las bases de una actualización de la Teoría del Capital Humano con sus conceptos de empleabilidad, emprendedorismo e identificación de talentos humanos. También, en esta parte, caracterizamos la expansión de la oferta de la educación técnica (matrículas y establecimientos), explicitando el crecimiento del sector privado y las modalidades de cursos ofrecidos, más allá de analizar la vinculación entre la oferta de formación técnica con las necesidades del sistema productivo.

La base de nuestro referencial teórico es el materialismo histórico-dialéctico ya que consideramos que más que la búsqueda de las vinculaciones directas e inequívocas de las políticas de educación de la clase trabajadora con las necesidades del mercado de trabajo, es importante singularizar el momento histórico específico en que estas relaciones se establecen, lo que equivale a afirmar el carácter dinámico del proceso de acumulación y la peculiaridad con que este condiciona el telón de fondo en que las disputas entre capital y trabajo se dan. Y es en la comprensión de esas distintas dimensiones articuladas (política, histórica y económica) que se puede avanzar en la identificación de las determinaciones que inciden en el sentido de una determinada política social. Es desde esta perspectiva que se justifica la selección de los autores consultados para este trabajo.

Finalmente, consideramos que la problemática abordada es relevante en tanto está centrada en una de las principales reivindicaciones de la clase trabajadora brasileña y que siempre le fue negada históricamente: el aumento de su escolarización através de propuestas

educativas universales e igualitarias, que posibiliten el acceso al conocimiento sistematizado por la humanidad que sea de interés para quienes viven únicamente de su propio trabajo. En este sentido, el análisis de las políticas de educación técnica en los trece años de gobierno del PT permite una comprensión mayor de los sentidos y los significados de las luchas necesarias para la desnaturalización de las relaciones sociales que garantizan y conforman la sustentabilidad del modo de producción capitalista.

Transcurridos ya cuatro años del golpe resultante del proceso de *impeachment* a Dilma Roussef, y de la continuidad de una crisis económica mundial que se agrava con los efectos de la pandemia de Covid -19, más que nunca se vuelve necesario exponer la voracidad con la que el capital se lanza sobre el trabajo en tiempos de pérdida de ganancias sin precedentes. Es en estos momentos que la máscara de la conciliación de los intereses de clase cae – la imagen no podría ser más actual – revelando toda la farsa que subyace. Es importante destacar este punto, pues este era uno de los fundamentos que estructuraban el "todos ganan" de las propuestas neodesarrollistas. Comprender los presupuestos que sustentan el mundo burgués y el modo en el que estos se actualizan y se articulan para la mercantilización de todos los aspectos de la vida humana, es primordial para nutrir las tácticas y estrategias necesarias que fortalecerán la lucha de la clase trabajadora en los tiempos sombríos en los que vivimos.

Capítulo 1 - El movimiento del capital y su relación con el trabajo: el *"precariado"* como categoría de análisis

Este capítulo comenzará con una breve discusión sobre las leyes generales del movimiento del capital para comprender cómo se establecen las relaciones entre capital y trabajo, principalmente en lo que respecta al movimiento específico del Ejército Industrial de Reserva (EIR) en su interacción con el proceso de acumulación. Esta presentación es necesaria para cuando se analice, en los capítulos siguientes, el modo en el que la expansión de la educación técnica se relacionó con las necesidades de reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, integrandose a los procesos de valorización del capital. Partimos del presupuesto de que, para el análisis de una determinada política social, deben tenerse en cuenta las relaciones establecidas entre las necesidades de reproducción del capital y, en consecuencia, el modo en que operanse los procesos de explotación del trabajo y las demandas de la clase trabajadora. Esto permite identificar cómo esta política interactúa con esos conflictos y contradicciones.

La presentación de este debate es fundamental para la investigación, ya que pone en relación las situaciones de explotación que experimenta la clase trabajadora, la eventual mejoría de sus condiciones de vida, y los límites impuestos por el propio modo de organización de la producción que sin dudas orientan los horizontes políticos y emancipatorios de la clase. Cómo esos límites están en la esfera de la producción, pueden producirse mejoras en la distribución de la riqueza en situaciones de crecimiento económico y de mayor organización de los trabajadores. Sin embargo, dadas las características del capitalismo, las modificaciones que se producen en las esferas de la distribución y de la circulación (que no se comportan de manera autónoma en relación con la esfera de la producción) son absolutamente circunstanciales y van a depender, en última instancia, de la correspondencia que establezcan con la totalidad de la ganancia de la clase capitalista. Por otro lado, las contradicciones orgánicas del capitalismo global, expresadas por la tendencia secular a la baja de la tasa de ganancia, determinan la creación de contratendencias como el aumento de la precarización estructural del trabajo y la institucionalización de mecanismos de desregulación financiera que limitan el alcance de políticas estructuradas para mejorar de forma progresiva la calidad de vida de la clase trabajadora.

Por eso, el capítulo comienza con una discusión acerca de la importancia de la identificación de las tendencias y contratendencias que inciden sobre el movimiento del capital para la comprensión de la trayectoria del proceso de acumulación, situando la ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia y los procesos necesarios para contrabalancear sus

efectos. Es desde esta perspectiva que se presenta el concepto de EIR (considerado una contratendencia a la referida ley), asociado a la discusión acerca del origen del concepto de *"precariado"y* la formulación defendida por Rui Braga, utilizada como categoría de análisis en el presente trabajo.

1.1 Crisis, tendencias y contratendencias del modo de producción capitalista y de las relaciones entre capital y trabajo

Según Shaikh (2007), en el análisis económico de Marx, hay tres leyes generales que son centrales para la comprensión del desarrollo del modo de producción capitalista: la que explica la concentración y la centralización del capital, la de la formación del ejército industrial de reserva (EIR), y la de la tendencia a la baja de la tasa de ganancia. Según el autor, todas las alteraciones en el sistema que no interfieren en su naturaleza intrínseca, sino que tienden a crear fuerzas que debilitan esas leyes dominantes, como las reformas e intervenciones estatales, tienen un potencial limitado por el hecho de que con el tiempo terminan subordinándose a la propia dinámica del sistema. Obviamente, ese hecho no descalifica la importancia de las conquistas de la clase trabajadora en las disputas con el capital, aunque relativiza a lo largo del tiempo las posibilidades de grandes cambios estructurales que generarían mejoras continuas en la distribución de la renta y en la calidad de vida, pues para garantizar el proceso de acumulación y hacer frente a sus propias contradicciones, el capitalismo va creando continuamente nuevas estrategias de aumento de la explotación de la clase trabajadora, de mercantilización da vida y de los bienes naturales, y de concentración de la renta. Es desde esta perspectiva que cualquier análisis que exalte el crecimiento proveniente de la escalada de la acumulación sin tener en cuenta las contradicciones propias del sistema que la posibilita, oculta las consecuencias "no deseadas" de tal progreso más de lo que las explica. De esta manera, entendemos que el desempleo y la precarización[11] de las relaciones y de las condiciones de trabajo remiten directamente a las tres leyes generales citadas por Shaikh.

[11]Aclaramos que, en el presente trabajo, utilizaremos la distinción propuesta por Alves (2007) para los términos *precarización* y *precariedad*. La *precariedad* es una condición socioestructural que caracteriza al trabajo en el ámbito del capitalismo por su necesidad de transformar la fuerza de trabajo en mercancía, por eso resulta inherente al modo de producción capitalista. Como sostiene el autor, "desde que a força de trabajo se constitui como mercadoria, o trabalho vivo carrega o estigma da *precariedad* social" (p. 113, subrayado del autor). La *precarización* se refiere a los diferentes modos en que la precariedad se instituye en una situación histórica determinada, buscando procesos de profundización de la situación de precariedad de acuerdo con las correlaciones de fuerza entre capital y trabajo. La precarización del trabajo "é o processo de diluição (ou supressão) dos obstáculos constituídos pela luta de clases à voracidade do capital" (*ibid.,* p.114). Cabe destacar que al utilizar la expresión *precarización del trabajo*, no nos estamos refiriendo solo a las situaciones de

El excedente relativo de la fuerza de trabajo, la necesidad del aumento de la productividad y de la composición orgánica del capital para garantizar la generación de plusvalía, y los procesos de centralización y concentración de capital juegan un papel fundamental en las condiciones que determinan los conflictos entre capital y trabajo. Por eso, para los objetivos de esta investigación, no se pueden analizar las políticas educativas sin tener en cuenta el papel que cumplen esas leyes generales y sus contratendencias en la relación que establecen con los procesos de explotación de los trabajadores. Y del mismo modo, investigar de qué manera la educación reafirma o se contrapone a estas mismas leyes y contratendencias. Es en este terreno conflictivo y contradictorio que es posible estudiar el modo en el que fueron encauzadas las demandas históricas de escolarización de la clase trabajadora brasileña frente a las necesidades inmediatas de acumulación de capital.

Cuando Marx estudió el modo de producción capitalista planteaba que su movimiento peculiar con las contradicciones derivadas de las "leyes generales de la acumulación capitalista" conformaría la base de los procesos de crisis y de los antagonismos sociales ya que representan "*tendencias* que operan y se imponen con férrea necesidad" sobre las relaciones sociales de producción e intercambio (2012, Tomo I, vol. 1, p.7, subrayado del autor). Asumiendo como premisa el hecho de que la crisis es uno los elementos básicos de la dinámica global capitalista, en la teoría marxiana la crisis se concibe como una explosión violenta oriunda de los conflictos generados por las contradicciones y por los límites inherentes al propio sistema. La crisis genera entonces un movimiento dialéctico entre tendencias y contratendencias que apuntan al restablecimiento y a la recomposición bajo las nuevas bases del equilibrio alterado. Sin embargo, Marx advierte que la producción capitalista logra superar sus propios límites solamente de modo temporario en virtud de la utilización "de medios que vuelven a alzar ante ella esos mismos límites, en escala aún más formidable" (2013a, Tomo III, vol. 6, p. 321).

En este sentido, para Marx era de fundamental importancia distinguir, en el estudio del sistema, las fuerzas que generarían tendencias consideradas dominantes en relación con las otras fuerzas que están subordinadas a ellas y que, aun subordinadas, producen algún tipo de neutralización o debilitamiento[12].

---

inseguridad del mundo del trabajo. Tomamos esta expresión en su sentido más amplio que incluye todas las condiciones que determinan y condicionan el modo en el que la fuerza de trabajo es consumida por el capital, de modo de caracterizar la degradación del trabajo, incluso en situaciones de empleo formalizado.

[12] Las teorías de las crisis capitalistas podrían ser entendidas a partir de las consecuencias del enfrentamiento de diferentes tipos de tendencias: como el resultado de la acción conjunta de tendencias contradictorias; o como la

La contratendencia o la tendencia subordinada actúa sobre la ley general conteniendo y debilitando su expresión pura y absoluta. No la anula, sino que opera una modificación en su fuerza y la transforma al debilitar sus efectos; de esta manera hace que esta actúe más como una tendencia que como una ley. Por el propio movimiento contradictorio del capital, las mismas causas que determinan la tendencia dominante también están en el origen de las tendencias que la neutralizan o la atenúan. Resulta de eso, por ejemplo, la elección de Marx del término *ley tendencial* al referirse a la ley tendencial de la baja de la tasa de ganancia que, de por sí, expresa una contradicción en el estatuto de la ley. De cualquier modo, lo que Marx demostró es que el análisis de las leyes no podría ser realizado sin el estudio de las conexiones internas y necesarias establecidas entre fenómenos que aparentemente serían contradictorios[13]. Es en el nudo de este movimiento dialéctico entre tendencias y contratendencias que se inscriben las luchas entre capital y trabajo.

Por otro lado, la utilización del término *tendencia* expresa que el análisis del sistema capitalista no puede restringirse a la utilización de un solo elemento o categoría de análisis, sin la consideración de otros que inciden de modo dialéctico sobre la totalidad. Es a partir de este entendimiento que Kosik afirma que la comprensión de la realidad coincidiría con el camino que debe ser recorrido entre "la caótica representación del todo y la rica totalidad de la multiplicidad de las determinaciones y de las relaciones" (1976, p.36, *traducción nuestra*)[14]. Y es el propio Marx quien va a advertir que, solo en la teoría, las leyes del sistema capitalista se desarrollarían de modo puro, ya que constituyen solo una aproximación a la realidad. Sin embargo, esta aproximación es tanto mayor cuanto más desarrollado se encuentre el modo capitalista de producción y cuanto menos contaminación tenga con los modos económicos anteriores (Marx, 2013a, Tomo III, vol. 6, p. 222).

---

expresión de una tendencia dominante (que en este caso tendría estatuto de ley) que subordinaría a las neutralizadoras. Para cada una de estas interpretaciones, hay una acción política distinta. Para mayores datos, ver Shaikh (2007); sobre el concepto de *crisis* en Marx, ver Grespan (1994).

[13] Por ejemplo, en el análisis de la ley tendencial de la baja de la tasa de ganancia, Marx demuestra que las mismas causas que la producen también condicionan una acumulación acelerada de capital, teniendo en cuenta la competencia intercapitalista. O sea, lo que causa la baja de la tasa de ganancia también es la causa del aumento de la tasa de plusvalía. En este sentido, no necesariamente la tasa de ganancia estará siempre en baja, y de modo contradictorio, en el transcurso de largos períodos, también podrá ser observada: "es así como la ley solo obra en cuanto tendencia, cuyos efectos solo se manifiestan en forma contundente bajo determinadas circunstancias y en el curso de períodos prolongados" (Marx, 2013a, vol. 6, pp. 305-306). Más adelante en este apartado, profundizaremos en esta cuestión.

[14] Para Kosik, la totalidad es "un todo estructurado, dialéctico, en el cual o del cual un hecho cualquiera (clases de hechos, conjunto de hechos) puede ser racionalmente comprendido" (1976*,* p.44). Es en este sentido que un hecho es entendido como hecho de un todo dialéctico que, aislado del todo, es mera abstracción, y "del mismo modo, el todo del que no fueron diferenciados y determinados los momentos es un todo abstracto y vacío" (*ibid.*p.49).

Desde esta perspectiva es que se indagará en la posibilidad de analizar el peso que cada contratendencia asume a partir de la política, con vistas a neutralizar o debilitar (de modo limitado, es verdad) las leyes generales en una formación social específica. No obstante, como el peso de una contratendencia se vincula directamente con la coyuntura de la lucha de clases, tiene sentido evaluar el modo en el que el Estado[15], en un momento particular, manejó los distintos intereses de las clases y de las fracciones de clase en conflicto.

Si bien se entiende, de acuerdo con Poulantzas, que "es en la modificaciónmisma de los espacios respectivos del Estado y de la economía que se entiende elactual papel del Estado en la acumulacióny reproducción del capital", cabe analizar de qué modo "una serie de dominios que han sido *marginales* anteriormente", como la cualificación de la fuerza de trabajo, "se integran directamente a los procesos de reproducción y valorización del capital" (2000, p.169, subrayado del autor, *traducción nuestra*) modificando la función propia del Estado en estas áreas. Es desde esta perspectiva que se podrían comprender las acciones del Estado como potenciales recursos de neutralización, en períodos determinados de tiempo, de la tendencia a la baja de la tasa de ganancias que, en otros términos, también puede considerarse "una expresión de las luchas populares contra la explotación" (p.177, *traducción nuestra*).

Como argumenta el autor, el Estado contemporáneo pasa a adquirir un nuevo rol en la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo pues asume funciones y acciones decisivas para esta reproducción, entre las que cuentan la educación y la formación profesional. Del mismo modo, hay que considerar las estrategias utilizadas por el Estado no solo para la cualificación del ejército activo, sino también las empleadas para segmentos de la clase trabajadora[16] que compone el EIR. Frente a lo expuesto, concordamos con Leher (2016) en que, tanto el ejército activo como el EIR forman parte de un todo y que, por eso, deben ser considerados en sus particularidades a la hora de estudiar e investigar en el área de educación y del trabajo. De acuerdo con Neto y Germer (2013), también sostenemos que el empleo del concepto de EIR y su división en diferentes sectores es de crucial importancia para cualquier investigación que, a partir del referencial teórico metodológico marxista, busque comprender el modo en el que

[15]Para profundizar más sobre la cuestión del Estado y los debates surgidos a partir de la teoría marxista, ver Miliband, 1972; Neves y Pronko, 2010; Poulantzas, 2008; y Thwaites Rey, 2007.

[16] En este trabajo, utilizaremos el concepto ampliado de *clase trabajadora* formulado por Ricardo Antunes que integra: todos aquellos que venden su fuerza de trabajo como mercancía, incluyendo tanto el trabajo productivo como el improductivo; asalariados del sector de servicios y proletariado rural; proletariado precarizado; y desempleados. No importa para esta definición si las actividades que realizan son predominantemente materiales o inmateriales, o más o menos reguladas. Están excluidos de esta definición los gestores y altos funcionarios del capital que reciben ingresos elevados, y viven de intereses y de rentas (2008, p.234; e 2018, p.31).

elproceso de acumulación del capital incide sobre la clase trabajadora. De igual modo, sostenemos que, para comprender esa totalidad, hay que relacionar el modo en el que el EIR se articula con el proceso de internacionalización del capital y con la división internacional del trabajo surgida de ese movimiento.

Es desde esta perspectiva que, para analizar la expansión de la educación técnica durante el período del Partido de los Trabajadores (PT) en la presidencia de Brasil, se debe hacer visible el modo en que las necesidades de reproducción ampliada de la fuerza de trabajo fueron integradas a los procesos de valorización del capital. En función de esto, se discutirá sobre la ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia y sobre el concepto de *EIR*, para seguir con la noción de *"precariado"* defendida por Rui Braga (2012). Este recorrido es necesario porque el estudio del comportamiento del mercado de trabajo brasileño que se presentará en los capítulos siguientes, contribuirá a la comprensión de la expansión de la educación técnica y su relación con la posición que Brasil ha ocupado en la división internacional del trabajo.

1.2 La baja tendencial de la tasa de ganancias

En los *Grundisse* (de modo más detallado) y en el capítulo XXIII del Tomo I de *El Capital*, Marx elabora una importante crítica a la ley de población de Malthus a la que concebía como una ley natural, única, abstracta y ahistórica que describía el crecimiento poblacional considerando "de la misma índole la sobrepoblación en las diferentes fases históricas del desarrollo económico" (2016, p.112). Al contrario de Malthus, Marx defiende que "todo modo de producción histórico particular tiene sus leyes de población particulares" (2011a, Tomo 1, vol. 3, p.786), y que el exceso de población no está "de ningún modo determinada (o) por números o por el límite absoluto de la productividad de los medios de subsistencia, sino por los límites que imponen determinadas condiciones de producción" (2016, p.113). En esa crítica, Marx reafirma que el modo en que una formación social específica organiza su producción social determina también el modo en que las condiciones de reproducción de esa sociedad se establecen. Es solo entonces que se puede comprender qué es lo que condiciona la reproducción de la población total, su crecimiento, y la constitución de esa sectorización considerada "excesiva". De esta manera, lo que se considera un excedente de población, lo es para un determinado nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, en un aorganización social determinada. La definición de *sobrepoblación relativa* apunta a que esta población es excedente en relación con las necesidades de valorización media del capital, aunque no sea, como indica Mészáros (2002), absolutamente imprescindible para las necesidades de la

reproducción ampliada del capital. En definitiva, la población es considerada excedente de acuerdo con la relación que establece con el modo en que está organizada la producción y no por la relación constituida con los medios de subsistencia como defendía Malthus.

A diferencia de otros modos de producción social, Marx demuestra que solo en el capitalismo ese "excedente poblacional" se presenta como resultado del desarrollo de la fuerza productiva del trabajo, ya que una de las condiciones de existencia del capitalismo es la generación de este excedente poblacional. Partiendo de esto, en el capítulo XXIII del Tomo I de *El Capital*, Marx presenta el término *ejército industrial de reserva*[17] (EIR) utilizado como sinónimo de *sobrepoblación relativa*[18], estableciendo una relación con las transformaciones de los procesos de acumulación que acarrean modificaciones en la composición orgánica del capital, específicamente del aumento de la parte constante por sobre la parte variable[19]. A medida que aumenta el proceso de acumulación, y el consecuente aumento de productividad, ocurre una disminución relativa en la parte constitutiva variable del capital, disminución esta que se acelera de modo opuesto al crecimiento del capital global, y se configura como

[17] En los *Grundisse,* Marx utiliza el término *sobrepoblación* o *población excedente* y no *ejército industrial de reserva*. Como Rosdolsky (1979) advierte, es Engels en su libro *La situación de la clase obrera en Inglaterra*, de 1875, quien va a utilizar el término *reserva* para denominar este excedente de población. En este libro, Engels va a utilizar términos como *reserva de desocupados*, *reserva de trabajadores, población excedente* o *población superflua* para designar un contingente de trabajadores que no están empleados, pero pueden ser utilizados por el capital en las situaciones en que se inicia un ciclo expansionista. En las secciones 3 y 4 del capítulo XXIII de *El Capital*, Marx va a postular que en el capitalismo los términos *sobrepoblación relativa* y *ejército industrial de reserva* son equivalentes.

[18]José Num (1969, 2000), a partir del referencial marxista, va a establecer una distinción entre *sobrepoblación relativa* y EIR a partir de los efectos que esta población excedente tiene sobre la dinámica del proceso de acumulación. En el ámbito del capitalismo monopolista, parte de la sobrepoblación relativa tiene un carácter afuncional o disfuncional al sistema y no puede ser considerada como parte del EIR. Esta población constituiría lo que el autor denominó *masa marginal*, que no es absorbida por el sector hegemónico de la economía. Quijano (1977) también va a caracterizar a la población marginalizada como aquella que se ubica en los sectores de menor productividad del sistema y la distingue de la que compone el EIR. A los efectos de este trabajo, utilizaremos el concepto de *EIR* según lo presenta Marx en el libro I de *El Capital*, porque consideramos que hay un dinamismo en el modo en el que el capital se apropia continuamente de áreas, sectores y actividades con vistas a ampliar las posibilidades de generación de plusvalía. Incluso algunas actividades económicas que no son centrales en el sistema adquieren importancia para el funcionamiento del proceso de acumulación periférico, según indica Oliveira (2003).

[19] Según Marx, el capital global está constituido por la suma del capital constante (valor de los medios de producción que se transfiere a las mercancías en forma fija) y el capital variable (valor de la fuerza de trabajo que es fuente de todo nuevo valor, por lo que su cantidad es transferida a las mercancías de forma variable). Estas partes constitutivas establecen entre sí una relación variable, que configura la composición orgánica del capital, conocido por la fórmula *c/v* en la que *c* es el capital constante y *v* el capital variable. El progreso de acumulación establece una verdadera revolución entre estas dos partes, incidiendo sobre la composición variable del valor del capital, lo que afecta la productividad del trabajo. Al aumentar la productividad del trabajo, la masa de los medios de producción también aumenta, ya que un mismo obrero pasa a movilizar más medios de producción que antes. Marx concluye que la parte constante del capital está en relación directa con el progreso de acumulación, y la parte variable es inversamente proporcional a este. Cabe destacar que, obviamente, al aumentar el capital global, su parte variable también aumenta, pero en proporción constantemente decreciente. Para más explicaciones, ver Marx (2011a, Tomo I, vol.3, pp.759-760; e 2013a, Tomo III, vol.6, capítulo VIII); Mohun, 2001, y Grespan, 1994.

> *un incremento absoluto de la población obrera que siempre es más rápido que el del capital variable o que el de los medios que permiten ocupar a aquella*. La acumulación capitalista produce de manera constante, antes bien, y precisamente en proporción a su energía y a su volumen, una población obrera relativamente *excedentaria*, esto es, *excesiva* para las *necesidades medias de valorización del capital* y por tanto *superflua* (Marx, 2012, Tomo I, vol.1, p.784, subrayado del autor).

Lo que Marx pretendió señalar es que no es correcto establecer una relación directa entre el aumento del capital global y el incremento de absorción del capital variable con aumento salarial. Dicho de otro modo, aunque un progreso de acumulación general suceda, no necesariamente se traducirá en un aumento de la renta recibida por los trabajadores o requerirá un número mayor de trabajadores para apoyar este aumento. Esta discusión es de importancia porque nos ayuda a comprender la formación del EIR y las tendencias de comportamiento del mercado de trabajo en cuanto a la ocupación, la retribución recibida y la cualificación profesional requerida, en situaciones de crecimiento económico y de mejora de los indicadores macroeconômicos.

Cuando Marx formuló esta relación, discutía directamente con la visión optimista de Adam Smith que sostenía que el progreso de la acumulación de capital era idéntico a la demanda de trabajo y de salario en constante aumento, y que el nivel salarial estaría determinado por la relación entre la población trabajadora y la magnitud del capital productivo. Por el contrario, Marx argumentaba que había una relación dialéctica entre el crecimiento del capital que aumenta la demanda de fuerza de trabajo, y el aumento del capital constante derivado de ese crecimiento, que reduce esa demanda.

Según Marx, la acumulación es una ley del capitalismo ya que el objetivo de todo capitalista es el aumento de la plusvalía conseguida mediante el incremento del trabajo intensivo y/o extensivo, y el aumento de la productividad del trabajo[20] manteniendo constante la duración de la jornada de trabajo. O sea, el establecimiento de un límite para la jornada de trabajo a partir de las luchas históricas entre capital y trabajo hace que la búsqueda de la plusvalía asuma principalmente la forma de aumento de la productividad del trabajo, determinando las condiciones para el enorme dinamismo tecnológico del capitalismo. Se suma a esto la necesidad impuesta por la competencia capitalista de disminuir el costo de cada unidad de mercadería producida. La expansión de la composición orgánica del capital actuaría, en este sentido, tanto en el aumento de la productividad del trabajo como en la disminución del costo unitario de producción. De manera contradictoria, el aumento de la

[20] Por el aumento del tiempo de trabajo excedente (o no pago) con la consecuente reducción del tiempo de trabajo necesario.

composición orgánica conduce a una baja de la tasa de ganancia[21], con todas las otras variables sin alteración[22], principalmente entre los ramos más adelantados de la producción. Por algún tiempo, el capitalista individual puede compensar estas bajas através de la ampliación de su participación en el mercado debido al costo menor de su producción en relación con el costo medio pero, con el tiempo, teniendo en cuenta el sistema como un todo, los demás capitalistas se apropian de los factores que determinaron la baja de los costos, lo que contribuye a la baja general de la tasa de ganancia y se convierte en una tendencia dominante en el sistema. Poulantzas (2000) defiende que la tendencia a la baja de la tasa de ganancia no identifica en si misma la extracción de la plusvalía, y sí el modo en cómo esta se divide, por eso constituye la expresión propia de la lucha de clases contra la explotación. De este modo, reforzamos la necesidad de considérala en la discusión y el análisis de las distintas situaciones en las que capital y trabajo entran en disputa.

En la literatura marxista, hay distintas controversias sobre la existencia y el funcionamiento de la ley de la tendencia a la baja de la tasa de ganancia[23]. En el presente trabajo, se sostiene la idea de que se trata de una ley real y que se manifiesta a largo plazo, tal como propone Carcanholo (2013)[24]. Sin embargo, resulta oportuno para los objetivos de esta investigación, avanzar unpoco más sobre lo que Marx va a entender como tendencias contrarias de la propia ley que, bajo ciertas condiciones, pueden obstaculizar temporariamente la baja de la tasa de ganancia. Como el estudio de este tema echa luz sobre las estrategias que el capital desarrolla para garantizar el aumento de la plusvalía, estando directamente relacionado sea con la organización de la producción en el capitalismo contemporáneo, sea con las características de la conformación del mercado de trabajo y con la propia precarización de las relaciones laborales, se profundizará un poco más en el análisis que Marx realizó sobre los movimientos contradictorios.

Como ya se ha dicho, la tasa de ganancia tiene relación directa con el aumento de la plusvalía y inversa con el aumento de capital global (suma del capital constante con el capital variable). La tasa de plusvalía, a su vez, está condicionada por la plusvalía y el volumen de

[21] Debido a la disminución relativa del capital variable (única fuente de valor) en relación con el capital constante.
[22] Considerando, por ejemplo, que la tasa de plusvalía permanece igual.
[23] Por ejemplo, Baran y Sweezy (1978). Para los economistas neoclásicos y keynesianos, el modo de producción capitalista no funciona a través de crisis inevitables y recurrentes. Las crisis serían el resultado de un mal funcionamiento del sistema. Dentro de la escuela marxista, hay varias teorías que buscan explicarlas como inherentes al capitalismo. Para más explicaciones, ver Roberts (2016) y Harvey (2013).
[24] Según Carcanholo (2013), en las fases de expansión capitalista, van a existir períodos en los que la ley se manifiesta de modo más agudo, y en otros su manifestación es poco clara u opuesta a lo que se espera. Sin embargo, a largo plazo, la ley se cumpliría forzosamente.

capital variable. Por lo tanto, la tasa de ganancia es generalmente más baja que la de la plusvalía, ya que va a depender de las variaciones de volumen del capital global: cuando aumenta la masa de plusvalía, aumenta la tasa de ganancia, y sin embargo, cuando aumenta el valor del capital global empleado, la ganancia disminuye[25].

Como estas modificaciones van a ocurrir de modo general en todas las esferas de la producción en grados variables, habrá cambios en la composición orgánica media del capital global lo que implica una baja gradual de la tasa media de ganancia en una sociedad determinada donde se mantiene constante el grado de explotación del trabajo. Teniendo en cuenta que el mismo número de trabajadores transforma en mercaderías una mayor cantidad de materias primas y auxiliares en el mismo tiempo (gracias al aumento de la productividad), se produce un abaratamiento del producto por el hecho de contener menos trabajo incorporado[26].

Marx en el capítulo XIV del tomo III de *El Capital* va a indicar que la tasa de ganancia no cae más intensamente y de modo más rápido precisamente porque tendencias neutralizadoras actúan sobre ella, "dándole solamente el carácter de una tendencia, razón por la cual también hemos calificado a la baja de la tasa general de ganancia como *baja tendencial*" (2013a, Tomo III, vol.6, p.297). Una de las contratendencias mencionadas es el aumento del grado de explotación del trabajo o el de la tasa de plusvalía, sea através del aumento de la plusvalía relativa o de la plusvalía absoluta[27]. Junto con esto, la reducción del salario por debajo de su valor, el abaratamiento del precio de los elementos del capital

[25] Lo que parece una contradicción, en verdad, no es complicado de comprender. Para eso, es necesario entender la diferencia entre *masa de ganancia* y *tasa de ganancia*, ya que la tasa de ganancia puede caer, aunque la masa de ganancia aumente. Según indica Marx en los *Grundisse* (2016, vol.2, p.281), la masa de ganancia no crece en proporción con la tasa de ganancia, sino conforme al volumen de capital. Tomemos el ejemplo de Marx: un capital de 100 con una tasa de ganancia de 10% rinde una masa de ganancia de 10, aunque un capital de 1000 con una tasa de ganancia de 2%, rinde una masa de ganancia de 20. O sea, la masa de ganancia de un capital más alto es el doble de la obtenida por un capital diez veces menor, aunque la tasa de ganancia del menor sea cinco veces mayor que la del capital mayor. Es en este sentido, que se comprende que la masa absoluta de lucro puede continuar creciendo a pesar de la tendencia a caer de la tasa de ganancia como resultado de mayor inversión de capital. Es también por este motivo que Marx indicaba que la ley tendencial a la baja de la tasa de ganancia operaba para favorecer la concentración y la centralización de capitales, pues "un capitalista que disponga de un gran capital obtendrá una masa mayor de ganancias que un pequeño capitalista que logra, en apariencia, ganancias elevadas" (2013a, Tomo III, vol. 6, p.286).

[26] Una de las críticas a la ley de la baja de la tasa de ganancia parte de la idea de que este abaratamiento de las mercaderías incidiría sobre el precio de la fuerza de trabajo disminuyéndolo, y compensando el aumento de la composición orgánica con un efecto sobre la tasa de ganancia. Según lo que indica Carcanholo (2013), Marx trabaja desde esta perspectiva considerando este caso y otros no como situaciones que niegan la ley, sino como contratendencias.

[27] Incluso así, según demuestra Carcanholo (2013), el aumento de la plusvalía solo funcionará como compensador de los efectos de la baja de la tasa de ganancia en los niveles más reducidos de crecimiento de la composición orgánica. O sea, cuanto más crece la composición orgánica del capital más disminuye el efecto de la tendencia neutralizadora.

constante, la sobrepoblación relativa, el comercio exterior, y el aumento del capital accionario son algunas de las otras fuerzas que juegan un papel importante en la neutralización de la tendencia. Entre todas, el aumento de la tasa de plusvalía es el arma central que el capital posee como reacción a la referida baja y la participación del salario en la renta nacional es uno de los principales datos empíricos que la comprueban (Mandel, 1977)[28].

No es necesario utilizar el referencial marxista para constatar que, de hecho, al analizar la economía de los EUA, entre 1947 y 2009, se observa que la producción creció 105% con un aumento de productividad del trabajo[29] del orden del 80% (USA, 2016). Sin embargo, como demuestra Roberts (2016), la tasa de ganancia norteamericana ha caído desde mediados de la década de 1950, lo que manifiesta un declive secular. Lo que es interesante observar es que este declive no se manifiesta en forma de línea recta: por ejemplo, en el período de 1982 a 1997 (en pleno neoliberalismo) la ganancia aumentó[30] debido a la entrada en escena de las tendencias neutralizadoras como mayor explotación de la fuerza de trabajo, reducción del valor del capital constante por medio de las innovaciones tecnológicas, y aumento de la especulación en sectores no productivos. Esas tendencias neutralizadoras, al compensar la baja de la tasa de ganancia, ha determinado una disminución en la participación del trabajo en la renta nacional[31].

Varios autores vienen demostrando que, desde la década de 1980, se ha efectuado una disminución en la participación del trabajo en la renta nacional (Armenter, 2015; Autor, Dorn, Katz, Patterson, y Reenen, 2017; Baker, 2016; Fundo Monetário Internacional, 2017; Karabarbounis, 2013; Krugman, 2012; OCDE, 2015; Organización Internacional del Trabajo, 2013), lo que implica una participación mayor y creciente de los ingresos del capital, lo que a

[28] Cabe destacar que Marx indicaba que existían límites insuperables para el aumento de la plusvalía como modo de compensar la disminución del capital variable, ver Marx, 2013a, Tomo III, vol.6, capítulo XV.

[29] En economía, la productividad del trabajo es medida por la razón entre los bienes y servicios producidos por todos los trabajadores y el total de horas trabajadas. Del mismo modo, la productividad del capital es medida por la razón entre los bienes y servicios producidos y el stock de capital constituido por máquinas, equipamientos e instalaciones. El capital puede ser considerado un stock porque su valor puede estimarse en un punto fijo en el tiempo.

[30] Según Michael Roberts, la tasa de ganancia en el período mencionado aumentó 19%, la tasa de plusvalía 24% y la composición orgánica del capital, 6%. De 1997 a 2008, la tasa de ganancia cayó 12 %, mientras la composición orgánica del capital subió 22 %, superando la tasa de plusvalía en apenas 2% (2016, p. 26). Además de la economía norteamericana, Michael Roberts hace referencia a un estudio de Esteban Maito en el que se presentan estimativas de la tasa de ganancia de catorce países en el largo plazo desde 1870. Su resultado muestra una clara tendencia descendente en la tasa de ganancia mundial, aunque con períodos de recuperación parcial tanto en los países centrales como en los periféricos.

[31] La participación de los salarios o del trabajo en la renta nacional es uno de los indicadores clave para analizar la distribución de la renta en un país, pues muestra cuánto de la renta nacional es distribuida al trabajo y cuánto al capital. En términos empíricos, la participación del trabajo es normalmente definida como la remuneración total del trabajo o los costos de la mano de obra sobre el PBI nominal. Para mayor información, ver Schneider, 2011.

su vez ha determinado un aumento de la iniquidad en la distribución de la renta. Apesar de que existen debates y discordancias sobre la mejor metodología para el correcto estabelecimiento de la medida de esta baja[32], lo que los autores han demostrado es que esta se observa tanto en las economías centrales como en las periféricas. Cabe destacar que esto es considerando las diferencias entre los países en lo que respecta al precio medio por hora de trabajo[33], incluso en las situaciones en las que el salario real aumentó considerablemente (en América Latina, entre 2000 y 2011, ocurrió un aumento real del 15,1%, mientras que en las economías avanzadas fue de 5%), la disminución se ha configurado como un hecho.

La baja de la participación del trabajo en la renta presenta todavía una evolución heterogénea entre países, entre ramos de actividades económicas y entre tipos de industria en un mismo país, y entre grupos de trabajadores de diferentes niveles de habilidades[34] y cualificación en una misma empresa. Del mismo modo, las causas que explican este comportamiento también difieren entre países centrales y periféricos. Más que un cambio entre sectores productivos en favor de aquellos con mayor intensidad de capital, lo que explica la baja, en la mayoría de los casos, son modificaciones en los procesos productivos ocurridos dentro de las propias empresas (Karabarbounis, 2013; Fondo Monetario Internacional, 2017).

En el estudio de las causas de la baja de la participación del trabajo, algunos factores deben analizarse por separado cuando se comparan economías con diferentes niveles de desarrollo: el precio relativo de los bienes de capital; el grado de exposición a tareas de rutina[35]; la participación en las cadenas globales de valor[36]; la tasa de sindicalización de la

[32] Como por ejemplo, el ingreso del trabajador cuenta propista en el que no se distingue si el resultado es de su trabajo o de su inversión. O sea, estos trabajadores no tienen la necesidad ni económica ni fiscal de distinguir si su receta (total o parcial) podría ser clasificada como salario o como ganancia. Para profundizar más sobre esta cuestión, ver Armenter, 2015.

[33] Según la Organización Internacional del trabajo (OIT), en 2010, en Brasil, el valor de la hora de trabajo empleada en la manufactura alcanzaba los 5.41 dólares; en la Argentina, 8.68; en Grecia, 13.01; en el Reino Unido, 21.16; en los EUA, 23.32; en Alemania, 25.8; y en Dinamarca, 34.78 (OIT, 2013)

[34] Las publicaciones de los organismos internacionales usualmente utilizan la definición de *habilidades* en función del nivel de escolarización de los trabajadores, siguiendo la estandarización establecida en *1997 International Standard Classification of Education*. En este sentido, una ocupación de *baja habilidad* es aquella que exigiría al trabajador el nivel primario completo o secundario incompleto; *media habilidad* es la que exige secundario completo o un curso pos secundario, que no llega a ser terciario; y *alta habilidad* es la que requiere nivel terciario o universitario.

[35] Una tarea es considerada rutinaria en tanto requiere seguir un conjunto preciso y extenso de reglas, y por lo tanto puede tener codificación computadorizada y ser desempeñada por máquinas.

[36] Un proceso se denomina *cadena de valor* cuando la producción se realiza a través de etapas (en una misma empresa o en empresas diferentes) que agregan valores que se adicionan al producto. Estos nuevos valores que se agregan en cada etapa se transforman en costos para el próximo productor. La participación en las cadenas de valor puede ser evaluada según las conexiones ascendentes y descendentes establecidas en una especialización productiva vertical, por lo cual es distinto el modo en el que cada economía realiza esta integración y las

fuerza de trabajo y las tarifas tributarias que pagan las corporaciones (FMI, 2017). Debido a la complejidad del análisis, es difícil identificar cuánto de cada uno de esos factores interfiere en el peso relativo del trabajo en la distribución de la renta nacional en cada contexto social específico, lo que no elide la importancia de la consideración de cada uno de ellos en el proceso. De cualquier modo, todos estos factores que componen una totalidad interfieren en el resultado final, lo que además condiciona su importancia singular en relación con el nivel de desarrollo de cada economía y con la correlación de fuerzas entre capital y trabajo.

En las economías centrales, los rápidos avances tecnológicos que aumentaron la productividad en el sector de bienes de capital y disminuyeron el precio relativo de estas mercaderías, terminaron de facilitar la automatización de tareas de rutina. Esto aumentó la composición orgánica del capital y contribuyó a la baja de la participación del trabajo en estas economías[37]. El aumento del capital constante sumado a la transferencia de tareas más intensas en el trabajo para países con menor costo laboral actúa sobre la reducción de los costos de la fuerza de trabajo, aumentando el EIR y ejerciendo presión sobre la clase trabajadora. En este sentido, como indican Elsby, Hobijn, y Sahin (2013), esta fragmentación de los procesos productivos más intensivos del trabajo para otros países (*offshoring*), tornando la producción remanente más intensa en capital. No obstante, Hummels, Jorgensen, Munch, y Xiang, (2014) argumentan que los efectos del *offshoring* actúan de distintas maneras sobre el salario de la fuerza de trabajo dependiendo de la cualificación del trabajador, lo que permite aumentar el salario de los más cualificados y disminuir el de los menos cualificados.

Según lo expuesto, los procesos productivos que poseen baja capacidad de sustitución del trabajo por capital[38] se realizan en países donde los salarios son comparativamente más bajos. De esta forma, estas economías logran aumentar la productividad compensando la baja de la tasa de ganancia con la contratación de trabajo más barato através de la fragmentación de la producción en otros países. Por otro lado, los trabajadores exentos de procesos de

---

respectivas consecuencias de esta integración para la fuerza de trabajo de cada país. Principalmente en los últimos años, las cadenas globales de valor han predominado en la organización de la producción en distintos ramos y actividades económicas.

[37]El FMI (2017) sugiere que aproximadamente la mitad total de la baja de la participación del trabajo en las economías avanzadas puede tener como causa los avances tecnológicos y el grado de exposición a tareas rutinarias que, como pueden automatizarse, facilitarían la sustitución de la fuerza de trabajo.

[38]Para que una actividad sea automatizada, un programador debe dividirla en todas las secuencias necesarias de su ejecución, para posteriormente codificarla en lenguaje de computación. En la medida en que el uso de las computadoras redujo los valores, los trabajadores que realizaban tareas explícitas y codificables fueron siendo sustituidos en el proceso productivo. Sin embargo, el alcance de esta sustitución es limitado en tanto existen tareas y actividades que son realizadas sin esfuerzo através de la utilización de conocimientos tácitos que no poseen reglas o procedimientos explícitos, lo que impide su programación. Para más detalles, ver Autor, 2014.

automatización, pasan a insertarse en empresas de servicios que utilizan trabajo más simple, lo que de cierta forma disminuye el impacto de la baja de participación total del trabajo.

En el caso de las economías periféricas, la poca utilización relativa de bienes de capital en los procesos productivos y la mayor primarización de la economía, con una menor exposición a tareas rutinarias (con baja capacidad de sustitución trabajo por capital), no configuran las principales causas explicativas de la baja de la participación del trabajo. A su vez, la integración productiva al mercado mundial, con la consecuente integración financiera, y más específicamente la participación en las cadenas globales de valor, aparecen como uno de los factores más importantes que explican la caída en la participación del trabajo.

Lo que es interesante subrayar es que la participación en las cadenas globales de valor adquiere sentidos diferentes en función del nivel de desarrollo de cada economía, lo que configura una nueva división internacional de la producción y del trabajo. En las economías centrales, *grosso modo*, esta participación resulta de la especialización en la producción de bienes de capital y de servicios (como *design*), y en la investigación y el desarrollo, con la deslocalización de la producción de parte de los componentes hacia lugares en los que el costo de la fuerza de trabajo es menor, lo que acarrea una mayor especialización del trabajo en los procesos remanentes que no sufrieran *offshore.* Las empresas líderes de estas economías son las detentoras de las marcas y patentes, y así mantienen el control espacial del proceso productivo. Al fin y al cabo, se produce una especialización y una concentración del trabajo complejo en las economías centrales que determina un posicionamiento con mayor valor agregado en las cadenas de valor lo que aumenta la ventaja competitiva de las mercaderías finales. En las economías periféricas, el tipo de inserción en las cadenas ocurre principalmente por la actuación en el procesamiento y en montaje del producto final que, apesar de poseer trabajo complejo incorporado, no agrega valor en la misma medida que en las economías centrales.

Retomando la discusión acerca de la participación del trabajo en la renta nacional, una cuestión parece contradictoria: si los procesos más intensivos de trabajo, en los que la posibilidad de sustitución trabajo capital es baja, se derivan a países cuyo costo laboral es bajo, ¿no sería lógico que en estos lugares haya un aumento de la participación del trabajo en la renta nacional?

Elsby, Hobijn, Sahin (2013) explican que, probablemente, esa parte de la producción que se realiza de modo *offshore* aun que sea más intensiva en trabajo para los parámetros del país de origen de una economía central, se considera intensiva en capital en los mercados

periféricos para los cuales fue derivada. Esto se debe al hecho de que en las economías periféricas hay una mayor explotación de la fuerza de trabajolo que no estimula una mayor sustitución entre capital y trabajo, siendo la producción, de un modo general, más trabajo intensivo. En ese sentido, la composición orgánica del capital es menor que la media de los procesos productivos de las economías centrales. Sin embargo, la derivación de parte de la producción para esos países por menor intensidad de capital que posean, aun así son más intensos en capital que la media local, lo que implica en un cambio en la composición de la producción a las tareas con mayor participación de capital reduciendo la participación media del trabajo en esas economías. De esta manera, se produce un doble movimiento de aumento de la participación de capital tanto en las economías centrales como en las periféricas.

De un modo general, la baja en la participación del trabajo significa que el salario nominal dividido por el precio del producto final[39] crece a un ritmo menor que la media de la productividad del trabajo, lo que aumenta la desigualdad en la distribución de la renta ya que se produce una concentración en el pico de la pirámide entre los que tienen la propiedad de los capitales. Según Armenter (2015), hasta los inicios de la década de 1980, en la economía estadunidense, productividad y salario crecían a tasas semejantes. Después de 1985, la productividad "despegó" mientras que el crecimiento de los salarios se tornó cada vez más lento, lo que indica un aumento en la tasa de plusvalía. Desde entonces, la brecha entre la productividad y el trabajo solo ha aumentado, lo que produce, a su vez, una disminución en la participación del trabajo en la renta nacional. Lo que el autor sostiene es que esta diferencia es más por el lento crecimiento del valor real de los salarios que por un aumento acelerado de la productividad.

Sin embargo, a los efectos de esta argumentación, conviene señalar que existe una relación entre la baja de la participación del trabajo en la renta y la cualificación de la fuerza de trabajo, de modo que la incidencia en que esa manifestación se presenta mantiene una correspondencia con los distintos niveles de escolarización y de cualificación de la fuerza de trabajo. Conviene aclarar que no se está planteando una relación de causa y efecto entre estas dos variables, como si el aumento de la cualificación de la fuerza de trabajo por sí sola incidiera en la mayor participación del trabajo en la renta nacional. Lo que se pretende enfatizar es que hay una relación entre los diferentes niveles de cualificación de la fuerza de

[39] El *product wage,* el término en inglés. *Salario nominal* es el salario medido en cantidad de moneda, según el patrón monetario vigente. Otro modo de analizar el salario en términos comparativos es la división del salario nominal por el precio delos medios de subsistencia en un determinado período de tiempo, lo que se define como *salario real* o *consumption wage,* del término en inglés.

trabajo, y las correspondientes tareas a ellas vinculadas, y el comportamiento general de la participación del trabajo en la renta nacional.

Autores como Arpaia, Pérez y Pichelmann (2009) sostienen que la disminución de la participación del trabajo podría ser explicado por dos fuerzas "tecnológicas" que actuarían de modo complementario: el progreso tecnológico y la incorporación de mano de obra cualificada que lo complementa. O sea, la disminución de la participación del salario en la renta nacional ocurre menos por la sustitución del trabajo más cualificado que por la automatización cuando las innovaciones tecnológicas necesitan de una fuerza de trabajo que las complemente. En este sentido, los cambios tecnológicos que suprimen el trabajo humano reducirían especialmente el salario de los trabajadores menos escolarizados. El resultado, según Autor (2014) es que el desarrollo tecnológico está ampliando la brecha entre los trabajadores con altas habilidades y con altos salarios (*highly skilled/high-wage*) y los trabajadores con bajas habilidades y bajos salarios (*lower skilled/low-wage*).

Según el FMI (2017), durante el período entre 1995 y 2009, la participación global del trabajo de media y baja cualificación se redujo en aproximadamente siete puntos porcentuales mientras que el trabajo más cualificado aumentó más de cinco puntos porcentuales. Cuando se compara en este mismo período el cuantitativo de horas trabajadas de acuerdo con el nivel de cualificación, se observa que tanto en las economías centrales como en las periféricas se produce una disminución en las horas de trabajo de los trabajadores de menor cualificación, una estabilidad en las de cualificación media y un aumento en las de mayor cualificación. Estos datos significan que, en ese período, la baja en la participación del trabajo se debió a la disminución del salario de los trabajadores de media cualificación en combinación con la disminución de los puestos de trabajo de los de baja cualificación que fue compensada, en parte, por el aumento de la participación del trabajo de las ocupaciones de mayor cualificación, debido al aumento salarial combinado con mayor intensificación del propio trabajo.

Resultados semejantes presenta OIT, en un informe de 2015, en la definición de las tendencias del mundo del trabajo para los próximos años: hasta 2019, habría habido un aumento constante de las ocupaciones no rutinarias y de alta cualificación que se aproxima a un 20% del total de las ocupaciones; las ocupaciones de cualificación media habría mantenido un porcentual constante; y las ocupaciones no rutinarias de baja cualificación habrían presentado un descenso en su participación que se aproxima a un 44% del total de las ocupaciones. Tales tendencias presentan variaciones de acuerdo con el desarrollo de cada

economía. Apesar de que las ocupaciones de cualificación media se mantuvieron estables en el cómputo general, en las economías centrales presentaron un descenso debido a su sustitución por las de baja cualificación, lo que llamamos *hollowing-out*[40] de los trabajos de media remuneración. Por otro lado, en estas economías, el trabajo de alta cualificación responde por aproximadamente 40% al total de ocupaciones, mientras que en la África subsahariana este porcentual es menor al 10%. Estos resultados están influenciados también por el modo de participación en las cadenas globales de valor en tanto la fragmentación de la producción permite que las tareas de mayor cualificación permanezcan a cargo de las firmas que comandan la producción y, de ese modo, se modifican las demandas de trabajo cualificado tanto en las firmas líderes como en sus proveedoras ubicadas en los países periféricos (OIT, 2015a).

Frente a lo expuesto, como se produce un aumento de los salarios de los trabajadores más cualificados, solamente la utilización del indicador de la participación del trabajo en la renta nacional no es suficiente para la detección de la enorme iniquidad existente entre los propios trabajadores en tanto a los de mayor renta como gerentes de grandes empresas y algunos profesionales liberales se los incluye en el indicador. Sin embargo,

> en promedio, la renta salarial del 1% superior de los asalariados aumentó 20% en los países donde existen datos disponibles de las últimas dos décadas. En contrapartida, a pesar del aumento del empleo en la parte inferior de la escala de habilidades, la participación de los salarios más bajos disminuyó. Esto sugiere que la posición de ciertos trabajadores en la distribución de la renta, concretamente la de los menos escolarizados, empeoró a lo largo del período. (Organización para la cooperación y el desarrollo económico, 2012, p.110, traducción libre del inglés).

En la evaluación de la participación del trabajo en la renta nacional también se tienen en cuenta las situaciones que generan una disminución relativa del trabajo debido al aumento de la participación del capital. El problema para realizar este análisis se debe a la falta de datos sobre los ingresos directos del capital. Una de las posibilidades para medir la distribución de ganancias entre capital y trabajo es la propuesta por Astorga (2015) que buscó compensar la ausencia de datos sobre el ingreso de capital a través del rastreo del destino distributivo de diferentes grupos ocupacionales, particularmente de los principales asalariados que manejan las ganancias de capital, como los gerentes ejecutivos de las grandes empresas o del sector financiero, y de los no cualificados. En su trabajo, Astorga analizó la iniquidad en América Latina y sus determinantes a través de la construcción de series históricas de largo plazo del

[40] Vaciamiento.

índice de Gini[41], abarcando el período comprendido entre los años 1900 y 2011, de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. Sus resultados apuntan que la desigualdad en el siglo XX, teniendo en cuenta las economías estudiadas, está marcada por una polarización creciente: la renta media de los mayores asalariados pasó de representar 17 veces la renta del trabajador no cualificado en 1900 a 30 veces en 1970 y a 27 veces en 2000. Sin embargo, en cualquiera de los casos, la renta media absoluta hacia el fin del siglo no fue superior a los resultados alcanzados alrededor de los años de 1970. Especialmente después de 1970, se observa una baja en la participación del trabajo y un aumento de la renta media de los mayores asalariados que, según el autor, son los claros vencedores del siglo pasado. Además, la estimación del crecimiento de las últimas tres décadas del siglo XX y el aumento de la fuerza de trabajo crearon las condiciones para un aumento del sector informal y el consecuente agravamiento de la desigualdad.

Por otro lado, el *Global Wage Report* de 2013 de la OIT indica que cuando se divide la participación del capital por tipo de institución, el crecimiento es mayor en las empresas del sector financiero que en las que no están vinculadas a él directamente y, como en estas últimas, parte de la ganancia se destina al pago de dividendos, se produce una presión adicional para la reducción de los costos de trabajo (Furceri y Loungani, 2016; OIT, 2013). La presión por la desregulación de los procesos de circulación de capitales, a su vez, además de favorecer al capital financiero, incide favorablemente en la fragmentación de la producción hacia países de bajo costo laboral, lo que presiona sobre la reducción de los costos del trabajo. Sumado a lo expuesto, el descenso del porcentual de trabajadores sindicalizados (sea por el aumento del desempleo, de la informalidad o de la precarización de los vínculos de trabajo) afecta negativamente el poder de negociación de los trabajadores respecto de la resistencia al aumento de la plusvalía, lo que impacta fuertemente en la relación capital trabajo, en favor del primero.

Frente a lo expuesto, se percibe que más que la búsqueda de vinculaciones directas e inequívocas de las políticas de educación de la clase trabajadora con las necesidades del mercado de trabajo, es importante singularizar el momento histórico específico en que estas relaciones se establecen, lo que equivale a afirmar el carácter dinámico del proceso de acumulación y la peculiaridad con que condiciona el telón de fondo donde se dan las disputas entre capital y trabajo. Y es en la comprensión de esas distintas dimensiones articuladas

[41] El Índice de Gini mide el grado de concentración de la renta en un determinado grupo: indica la diferencia entre los ingresos de los más ricos y de los más pobres.

(política, histórica y económica) que se puede avanzar en la identificación de las determinaciones que inciden en el sentido de una determinada política social.

Ahora, si defendemos que la tendencia a la baja de la tasa de ganancia es inherente al modo capitalista de producción, y que el capital echa mano a estrategias que buscan su neutralización, cabe identificar de qué modo estas inciden sobre la clase trabajadora (o sectores de esa clase) aumentando su explotación y determinando, en el caso que nos interesa, un alejamiento del acceso a procesos de escolarización y cualificación. Para completar esta idea, lo que vale la pena señalar son las consecuencias de la baja de la tasa de ganancia y la necesidad de aumento de la plusvalía para los sectores de la clase trabajadora que han sido históricamente más explotados y excluidos de los derechos sociales básicos, y en los cuales se insiere el acceso a la educación.

Considerando lo que se mencionó anteriormente, algunas conclusiones surgen de inmediato: a) las tendencias neutralizadoras que actúan sobre la baja de la tasa de ganancia en el capitalismo contemporáneo han incidido de manera contundente en la baja de la participación del salario en la renta nacional; b) este descenso de la participación del salario afecta de modo heterogéneo a la clase trabajadora, lo que guarda una relación con el nivel de escolarización y cualificación de la fuerza de trabajo; c) como resultado de ese movimiento peculiar se viene produciendo cierta polarización entre ocupaciones más especializadas y que requieren mayores habilidades, vinculadas al trabajo complejo, y aquellas que están relacionadas con el trabajo simple[42]; d) esta polarización adquiere sentidos diversos de acuerdo con el modo en que una determinada economía se inserta en las cadenas globales de valor[43].

Luego de esta presentación de datos y de conclusiones que corroboran el aumento de la plusvalía, una de las tendencias neutralizadoras de la baja de la tasa de ganancia, debemos

[42]Según Marx (2012), la diferencia entre trabajo simple y complejo tiene relación con el tipo de cualificación necesaria para su ejercicio que interfierie directamente en el valor da fuerza de trabajo: "el trabajo al que se considera cualificado...es la *exteriorización de una fuerza de trabajo* en la que entran en juego costos de formación más altos, cuya producción insume más tiempo de trabajo y que tiene, por lo tanto, un valor más elevado que el de la fuerza de trabajo simple" (Tomo 1, vol. 1, p. 239, subrayado del autor).

[43]Braverman (1981) en su discusión sobre la división del trabajo en el capitalismo sostiene que se produce una polarización en la estructura de clases debido a la separación entre el trabajo conceptual y el de ejecución. Sin embargo, junto con esta tendencia también identifica contratendencias como la reducción progresiva del número de trabajadores directamente ligados a la producción, y la continua creación de ocupaciones con nuevas habilidades para el gerenciamiento, control y concepción remota, entre otros, lo que redunda en un movimiento dinámico de descualificación y recualificación de los puestos de trabajo (ver Tinel, 2014).De cualquier modo, el autor plantea que la distribución de conocimiento del proceso de trabajo entre distintos trabajadores atiende siempre a la necesidad del proceso de acumulación. Esta distribución de conocimiento en términos de trabajo simple y trabajo complejo también se reparte entre los diferentes países de acuerdo con sus posiciones en la división internacional del trabajo y, por ende, en las cadenas globales de valor.

centrarnos, de momento, en el análisis del modo en el que el EIR o la sobrepoblación relativa actúa en el debilitamiento de esta tendencia.

1.2.1 El EIR como contratendenciaa la baja tendencial de la tasa de ganancia

El proceso de aumento de la composición orgánica del capital a costa del capital constante afecta de modo general al EIR y opera sobre la producción capitalista de dos maneras: dispone para el capital continuamente material humano para la explotación y actúa sobre la parte ocupada de la fuerza de trabajo como un regulador salarial. El aumento del EIR, en ese sentido, derivaría también de la propia ampliación de la explotación de la fuerza de trabajo. La relación entre EIR y regulación salarial[44] fue blanco de algunas críticas en el ámbito de la propia teoría marxista en tanto expone algunas lagunas que pueden llevar a algunas interpretaciones erróneas de la cuestión. Nos apoyaremos en Rosdolsky (1979) para discutirlas.

Por más que el aumento del capital global social no significa directamente aumento del capital variable, tampoco podemos afirmar que el aumento del capital constante genera necesariamente el aumento del EIR, por la dispensa de la fuerza de trabajo ocupada. Rosdolsky afirma:

> todo depende de las condiciones concretas; por una parte, de la medida y el ritmo con que crece la composición orgánica, así como de la duración de los "intervalos en los que la acumulación opera como mero ***ensanchamiento*** de la producción sobre una base técnica dada", y por otra de la fuerza del propio proceso de acumulación. Por eso es muy posible que allí donde el capital se expande intensamente y donde la clase capitalista tiene a su disposición un mercado interno (o externo) cada vez mayor, la demanda de fuerza de trabajo crezca, durante prolongados lapsos, a tal punto que con ello se restrinjan las consecuencias desfavorables del ejercito industrial de reserva (1979, p. 335, subrayado del autor).

En Brasil, la relación que se estableció entre el aumento de la población ocupada y el crecimiento económico experimentado durante el período del "milagro económico brasileño" en el que se produjeron profundas modificaciones en la base productiva con incorporación de capital constante[45], puede ser uno de los ejemplos a favor de la argumentación de Rosdolsky. Por otro lado, en el período comprendido entre el quinquenio 1991/1995 cuando el proceso de acumulación adquirió otras características, la productividad de la industria de transformación brasileña creció más de 42% a costa de despidos en masa, del aumento de las horas de trabajo (horas extras), y de la introducción de nuevas tecnologías (Bonelli & Ramos, 1993).

[44]Como afirma Mandel (1977), Marx siempre consideró en su obra el hecho de que existe una complejidad de determinaciones que inciden sobre los niveles salariales.
[45]En el Capítulo 2 profundizaremos sobre este punto.

Parte de este trabajo vivo que se sacrifica debido a las transformaciones productivas, pasa a fortalecer al área del trabajo necesaria para los sectores generalmente de menor productividad como las actividades de servicios, ventas, oficinas, etc., a salarios inferiores. A su vez, esa continua disponibilidad de población "excedente" proveniente de los sectores de mayor productividad, funciona también como un estímulo para la inversión de capital en esas áreas de mayor trabajo manual y menores salarios. Sin embargo, estos nuevos ramos que se abren teniendo como base esa población liberada de los sectores de mayor influjo de capital constante

> ...se basan en el predominio del elemento constituido por el trabajo vivo y solo paulatinamente evolucionan de la misma manera que los demás ramos de la producción...el capital variable constituye una proempleo significativa del capital global, y el salario está por debajo del término medio, de modo que, en esos ramos de la producción, tanto la tasa de plus valor como la masa del mismo son extraordinariamente elevadas. Pero puesto que la tasa general de ganancia se forma en virtud de la nivelación entre las tasas de ganancia en los diferentes ramos de la producción en particular, aquí, una vez más, la misma causa que genera la tendencia a la baja de la tasa de ganancia origina un contrapeso a esta tendencia, el cual paraliza sus efectos en mayor o menor grado (Marx, 2013a,Tomo III, vol. 6, p. 303).

Y si en momentos de expansión de la acumulación se produce una absorción del EIR al punto de que este disminuye considerablemente (sujeto obviamente a la fuerza de esta expansión), también se suprimen o se restringen las presiones sobre el nivel de los salarios.

No obstante, cabe resaltar que aunque el número de trabajadores ocupados permanezca constante, el capital variable puede aumentar cuando el trabajador individual acumula más trabajo (en extensión o intensidad) debido a una mayor exploración[46]. Como argumenta Marx, "el capital incrementa más rápidamente *su oferta de trabajo* que su *demanda de obreros*" (Marx, 2011a, Tomo 1, vol.3, p. 792, subrayado del autor). Otra forma de garantizar la acumulación es la importación de fuerza de trabajo o la movilidad del capital hacia áreas en las que los salarios son menores y la clase trabajadora menos organizada, lo que garantiza un vasto reservorio de trabajo a ser explotado, según ya se ha dicho. Es esta deslocalización caracterizada por la captación, la liberacióny la expulsión de la clase trabajadora por parte de la maquinaria social, según argumenta Braverman (1980, p.320), lo que evidencia el hecho de que son las necesidades de acumulación del capital las que determinan el modo y la velocidad con que el proceso productivo incorpora la fuerza de trabajo.

[46] Recordemos que la cantidad de plusvalía que los capitalistas extraen va a depender de la tasa de plusvalía y del número de trabajadores empleados, lo que se vincula directamente con la relación entre trabajo excedente y trabajo necesario.

Es necesario destacar que, para que el EIR represente una amenaza a los trabajadores empleados, el libre movimiento de la fuerza de trabajo en el espacio geográfico debe ser limitado comparado con el del capital, como bien argumenta Harvey (2013), siendo esta inmovilidad particularmente importante cuando se realizan inversiones en la fuerza de trabajo para el aumento de su cualificación y escolarización. Obviamente los intereses de capitalistas individuales pueden actuar de modo opuesto a las necesidades de la acumulación en general, por lo que este proceso se torna en sí mismo contradictorio. O sea, en algunas situaciones puede ser más provechoso estimular la migración o emigración de determinados trabajadores para el lugar dondel a producción sucede, de modo que el costo salarial se vuelva más compatible con las exigencias de sostenimiento de la tasa de ganancia. En otras situaciones, la deslocalización de la producción hacia regiones y países en los que el costo de la fuerza de trabajo es más barato, resuelve parte de los problemas de sostenimiento de la ganancia en situaciones de gran competencia intercapitalista. En síntesis, los procesos que determinan la configuración del EIR local, regional o internacional están vinculados con las distintas estrategias, que a veces se impugnan, de intentos de mantenimiento de los ciclos de acumulación del capital en sus diferentes etapas históricas. Lo que nos interesa poner en evidencia es que los movimientos en el proceso de acumulación con sus alternancias vienen acompañados de oscilaciones en la incorporación de los trabajadores en el proceso productivo, ora expandiendo ora contrayendo el EIR.

Marx al estudiar la constitución del EIR estableció la ley de población peculiar al modo de producción capitalista: mientras los obreros producen, la acumulación de capital produce los medios que los convierten en población supernumeraria, lo que deja claro que "la demanda de trabajo no es idéntica al crecimiento del capital, (y que) la oferta de trabajo no se identifica con el aumento de la clase obrera" (Marx, 2011a, Tomo 1, vol 3, p. 796)[47]. La necesidad de acumulación del capital interviene sobre dos situaciones de modo circular: aumenta la demanda de trabajo generando un aumento en la explotación de los trabajadores que no fueron "puestos en libertad" al mismo tiempo que aumenta la oferta de trabajo debido a la desocupación que produce, incrementando el EIR que, a su vez, presiona en el aumento de la explotación de los trabajadores ocupados. Este movimiento es consecuencia y condición del propio proceso de valorización, ya que está creando permanentemente una población disponible para ser explotada por el capital de acuerdo con los ciclos de acumulación que dictan los modos de su absorción, lo que además establece uno de los procesos de regulación

[47]Para profundizar la discusión sobre la relación entre sobrepoblación y condición de reproducción de los hombres en Marx, ver Rosdolsky (1979).

de salarios y de intensidad de trabajo. Como los métodos para la producción de plusvalía son, a su vez, los métodos para garantizar la acumulación, y su expansión se convierte en el medio para el desarrollo de aquella, en la medida en que "se acumula capital, empeora la situación del obrero *sea cual fuere su remuneración* (subrayado nuestro)", por lo cual la acumulación de riqueza nun polo es, al mismo tiempo, la "acumulación de miseria, tormentos de trabajo, esclavitud, ignorancia, embrutecimiento y degradación moral en el polo opuesto" (*ibid*., p. 805*).*

Es a partir de esta perspectiva que el economista marxista Stephen Hymer[48] (1978), en la década de 1970, afirmaba que el gran ejército de reserva de trabajo de los países periféricos (considerado por el autor como *reserva externa*) junto con la reserva de trabajo de los países centrales (reserva interna), constituiría la base sobre la cual el capital multinacional estaría apto para internacionalizar la producción, creando un continuo movimiento del ejército de reserva para la fuerza de trabajo activa y debilitando, de este modo, la disputa entre capital y trabajo a nivel mundial, en favor del primero. Entonces, la participación de la fuerza de trabajo de los países periféricos en la producción internacionalizada ejerce una acción indirecta sobre las disputas entre capital y trabajo de las economías centrales, y opera tanto en el estancamiento o el descenso de los niveles salariales como en el aumento del EIR en estas economías. Es a partir de la comprensión de este movimiento que Hymer postuló la necesidad de considerar la influencia del EIR global en los cambios del sistema económico mundial tendientes a una neutralización de la tendencia a la baja de la tasa de ganancia, a partir tanto del aumento del EIR como del aumento de la tasa de explotación.

En este sentido, como sostienen Foster, McChesney y Jonna (2011), los cambios observados en las últimas décadas en la economía mundial tendiente a una globalización de la producción, deben ser observados principalmente como el resultado de la internacionalización del capital monopolista, originado a partir de la diseminación de las corporaciones multinacionales y de la concentración y de la centralización de la producción en escala global. Este movimiento se ancla principalmente en la polarización de los salarios, así como en la concentración de la riqueza, y su base es el crecimiento del EIR mundial. De esta manera,

> el nuevo imperialismo de finales del siglo 20 y del siglo 21 se caracteriza por la supremacía del capital financiero monopolista al tope del sistema mundial, y por la emergencia de un masivo ejército de reserva de trabajo global en la base. El resultado de

[48]Stephen Hymer fue un economista marxista canadiense considerado uno de los principales teóricos de las corporaciones transnacionales y de las inversiones extranjeras directas, fallecido prematuramente en 1974. Algunos autores afirman que él anticipó algunos de los principales debates sobre la globalización y el capital corporativo multinacional (ver Dunning y Pitelis, 2010; Rowthorn, 2006; y Strange & Newton, 2006).

> esta enorme polarización es el aumento de la "renta imperialista" extraída del Sur debido a la integración a la producción capitalista de trabajadores con bajos salarios y alta explotación. Esto se torna entonces un gatillo para el aumento del ejército de reserva y de la tasa de explotación también en el Norte (Foster et al, 2011, p.6, traducción libre del inglés.).

Resulta interesante subrayar que por más que sea intrínseco al modo de producción capitalista, este proceso no se da sin mediaciones, por lo cual puede ser contrarrestado en momentos específicos en los cuales las luchas entre capital y trabajo sean más favorables a la clase trabajadora. Retomaremos este punto más adelante cuando analicemos el comportamiento del mercado de trabajo brasileño en los momentos de mayor crecimiento de la economía dentro del período de análisis de este trabajo.

Es importante aclarar que el EIR está compuesto por una masa de trabajadores con condiciones heterogéneas, en lo que respecta a las situaciones relacionadas con el trabajo, que no logran insertarse en el mercado. De este modo, el concepto de *EIR* es lo suficientemente amplio como para captar algunas de las distintas circunstancias que caracterizan la dinámica del movimiento del trabajo en su relación con la cinesia del modo de acumulación teniendo en cuenta, desde una perspectiva marxista, las relaciones no siempre explícitas, entre los indicadores clásicos de descripción y análisis del mercado de trabajo y del movimiento del capital. Como mercancía que es, la fuerza de trabajo también está sujeta a las mismas oscilaciones de demanda y oferta que regulan los precios y la producción de las otras mercancías, por lo cual es necesario tener en cuenta los determinantes de estos movimientos para la comprensión de su propia dinámica, y de las posibilidades de lucha y resistencia.

Según Marx (2011a, Tomo I, vol. 3), el EIR está dividido en tres camadas permeables entre sí y ordenadas de acuerdo con su capacidad más inmediata de ser reclutadas por el capital, a saber: fluctuante, latente y estancada. Además, incluye, en su porción más baja, al pauperismo. El EIR está compuesto por parcelas de la fuerza de trabajo que no están plenamente ocupadas por el capital, pero que en cualquier momento pueden ser reclutadas a participar en la creación de valor, independientemente del tipo de capital o de institución (incluso aquellas que no se vinculan directamente con la producción de plusvalía). Además de los desempleados, se incluyen en el EIR los empleados de tiempo parcial (*part time*) y otros trabajadores hifenizados[49], los ejércitos de inmigrantes, las reservas extranjeras, y las mujeres en actividades domésticas (servicio doméstico o amas de casa).

[49]Beynon (1995) indica que en los EUA se denominan así a los trabajadores que poseen contratos no estandarizados de trabajo como los trabajadores de medio tiempo, temporarios, ocasionales, por cuenta propia y domésticos.

La camada fluctuante está formada por aquellos trabajadores que son absorbidos o repelidos en la fuerza de trabajo activa según las demandas del proceso productivo y es también la que más variación posee en relación con los ciclos de acumulación: fluctúa al ritmo del movimiento del flujo de acumulación que aumenta en los períodos de crisis y disminuye en los períodos de crecimiento. Un trabajador que pertenezca a la camada fluctuante puede estar sin empleo y buscando trabajo, pero no puede permanecer un largo período de tiempo en esta situación porque necesita garantizar su subsistencia. Al no conseguir una inserción en el ejército activo, pasa a formar parte de otros grupos del EIR y realiza trabajos por cuenta propia o de subsistencia: así puede pasar toda su vida productiva sin que se modifique su situación en el EIR. Por otro lado, en momentos de expansión de la acumulación, los trabajadores de esta camada son los que más rápidamente se disponen a vender su fuerza de trabajo al capital. Marx sostiene que el sistema de producción capitalista prefiere al trabajador masculino joven debido al mayor consumo de su fuerza de trabajo en tanto puede someterlo a un salario más bajo. Al alcanzar la edad madura, este trabajador es rápidamente descartado y pasa a formar parte de los otros grupos del EIR. En este sentido, plantea que hay una composición del ejército activo que responde a determinada franja etaria debido a la lógica ya referida del consumo de la capacidad de trabajo, lo que también influye en las características de la fuerza de trabajo que compone el EIR en momentos de crisis de acumulación (2011a, Tomo I, vol.3).

La camada latente se refiere a aquella población que está en vías de transformarse en población urbana e industrial y busca una inserción en el ejército activo através del abandono de sectores tradicionales como el rural[50], por ejemplo. Está directamente relacionada con el hecho de que no existen en esos sectores otras posibilidades de trabajo para los trabajadores que quedaron excluidos debido a los procesos de "modernización" del campo o de ampliación de las fronteras agrícolas y del agronegocio[51]. Además de ellos, pueden incluirse en este grupo, a todos aquellos que poseen un determinado potencial para transformarse en ejército activo como los niños, las mujeres, los jubilados, etc. O sea, este grupo está compuesto por todos los que todavía logran vivir sin transformar su fuerza de trabajo en mercancía. Debido a que no están insertos en el mercado capitalista, sus ocupaciones se relacionan con la propia

[50]Según datos del Banco Mundial (2017), de 1994 a 2010, la población mundial que vivía en zonas rurales bajó 7,2% en relación con la población total, mientras que, en el mismo período, el porcentual de empleos en la agricultura bajó 18,7 puntos porcentuales en relación con el total.

[51] "De ahí que al obrero rural se le reduzca al salario mínimo y que esté siempre con un pie hundido en el pantano del pauperismo" (Marx, 2011a, Tomo I, vol.3, p.801).

subsistencia, con la producción doméstica y con los restos de otros modos de producción (Neto & Germer, 2013).

Por último, la camada estancada se define como aquella en la que sus integrantes están inmersos en actividades del mercado capitalista o, como dice Marx, "constituye una parte del ejército obrero activo" (2011a, Tomo I, vol.3, p. 801) aunque con una ocupación irregular, como cualquier tipo de trabajo flexible, informal y *part-time*. Los trabajadores de esta camada presentan condiciones de existencia extremadamente precarias, por debajo del nivel medio normal de la clase trabajadora, y puede confundirse con la población que compone el pauperismo. Como se caracterizan por ser los que más tiempo le dedican al trabajo y reciben los menores salarios, conforma una amplia base para explotación en algunos ramos de la actividad económica. La mayor parte de la camada estancada se encuentra en todas las ocupaciones que componen la "moderna industria doméstica", y también en los trabajos por cuenta propia sin relaciones contractuales, como algunas actividades volcadas al mercado (prestación de servicios, pequeños comercios y pequeños agricultores mercantiles). Tal como defienden Neto y Germer, "es una de las puertas de entrada de la pequeña burguesía pauperizada al proletariado. Con sus pequeños negocios arruinados por el desarrollo capitalista, gradualmente se transforman de empleadores en trabajadores por cuentapropia" (2013, p. 166).

El tamaño de las camadas latente y estancada varía de modo bastante diverso al observado en la fluctuante ya que no son tan permeables a las transformaciones menos severas del capital. O sea, una variación cuantitativa en cada una de ellas se hace evidente en los momentos de transformaciones sustanciales en los flujos de acumulación tanto en momentos de crisis como de crecimiento significativo.

El *pauperismo* se define como la camada más baja del EIR que, excluyendo el lumpemproletariado[52], está constituida por tres categorías: las personas aptas para el trabajo; los huérfanos e hijos de indigentes; y los que están incapacitados para el trabajo. En las dos

[52] El término *lumpemproletariado* es usado por Marx en varias de sus obras. En en capítulo V de *18 Brumário*, lo caracteriza de forma más específica: "bajo el pretexto de crear una sociedad de beneficencia, se organizó al lumpemproletariado de París en secciones secretas, cada una de ellas dirigida por agentes bonapartistas y un general bonapartista a la cabeza de todas. Junto a *roués* arruinados, con equívocos medios de vida y de equívoca procedencia, junto a vástagos degenerados y aventureros de la burguesía, vagabundos, licenciados de tropa, licenciados de presidio, huidos de galeras, timadores, saltimbanquis, lazzaroni, carteristas y rateros, jugadores, alcahuetes, dueños de burdeles, mozos de cuerda, escritorzuelos, organilleros, traperos, afiladores, caldereros, mendigos; en una palabra, toda esa masa informe, difusa y errante que los franceses llaman la *bohème*; con estos elementos, tan afines a él, formó Bonaparte la solera de la Sociedad del 10 de Diciembre, «Sociedad de beneficencia» en cuanto que todos sus componentes sentían, al igual que Bonaparte, la necesidad de beneficiarse a costa de la nación trabajadora (2009a, p.75, subrayados del autor)".

primeras categorías, están todos aquellos que incluso viviendo en extrema miseria no clasifican como lumpemproletariado, ya que pueden transferirse hacia las otras camadas del EIR o, al mismo tiempo, formar parte del ejército activo en situaciones de gran expansión de la acumulación. De la categoría de los incapacitados para el trabajo forman parte todos los que ya no pueden comercializar su fuerza de trabajo por motivos que incluyen la inadaptabilidad para la división del trabajo y la edad avanzada, además de todos aquellos que fueron perjudicados de forma permanente por el proceso productivo, sea através de la exposición a agentes nocivos para la salud, sea debido a mutilaciones producto de accidentes de trabajo. El pauperismo constituye "el hospicio de inválidos del ejército obrero activo y el peso muerto del ejército industrial de reserva" (Marx, 2011a, Tomo I, vol.3, p.802). De esta camada forman parte todos los que se sitúan en una situación de pobreza absoluta.

En definitiva, cabe destacar que aquí no se afirma que podría existir una tendencia a la pauperización absoluta de toda la clase trabajadora considerando que hay un movimiento continuo del trabajador dentro del EIR hacia el pauperismo. Esta idea es totalmente ajena a la teoría marxiana[53]. Marx solamente admite esta posibilidad entre el grupo del EIR que corresponde al pauperismo. En realidad, lo que se sostiene es la idea de que es posible un movimiento del trabajador dentro de las diferentes camadas del EIR de acuerdo con los ciclos de acumulación del capital, y en algunas situaciones muy específicas, hasta su nivel más bajo[54].

Es desde esta perspectiva que Mandel (1977, pp.139-140) utiliza el término *pauperización relativa* de todas las camadas de la clase trabajadora, incluyendo tanto al ejército activo como a las que componen el EIR, como el fenómeno más típico del modo de producción capitalista. La pauperización es relativa por de cara a la necesidad de aumento constante de la plusvalía para garantizar el proceso de acumulación, incluso cuando existe un

[53] Recordemos que Marx en 1865, en la reunión del Consejo General de la Primera Internacional, y en 1875, durante el Congreso de Gotha, expone claramente sus críticas a las formulaciones de algunos economistas clásicos, entre ellos Ricardo, sobre la ley de fierro de los salarios, rebautizada por Lasalle como la l*ey de bronce de los salarios*. La ley estipulaba que los salarios reales tendrían un nivel mínimo que correspondería a las necesidades mínimas de subsistencia de los trabajadores. Las variaciones del salario, si existiesen, estarían relacionadas con las modificaciones de la tasa de natalidad de la clase trabajadora y la consecuente oferta de fuerza de trabajo: cuando la tasa de natalidad disminuye como producto de una disminución de los salarios por debajo del mínimo de subsistencia, disminuye la oferta de fuerza de trabajo. Solo en esta situación, los salarios podrían incrementarse para recuperar su nivel anterior de subsistencia. Cualquier incremento de los salarios, fuera de la condición mencionada, podría aumentar el precio de las mercaderías más allá de propiciar la reproducción "desenfrenada" de la clase trabajadora. Al contrario, Marx va a situar la discusión a partir de la ley general de acumulación capitalista y de la formación del EIR.

[54] Rosdolsky a su vez identifica tendencias pauperizantes en el capitalismo que se manifiestan a partir de dos esferas: de modo temporario, en momentos de crisis, sea cual fuere el país de residencia de la clase trabajadora; y de modo permanente, en las regiones subdesarrolladas (América del Sur, Central, Asia y África) y en los países de capitalismo más atrasado del centro y oeste de Europa (1979, p.343).

aumento del salario real y cierta mejoría en los niveles de vida de los trabajadores, se produce un distanciamiento entre el estatus relativo de los salarios y la producción de la riqueza social en su conjunto. Dicho de otro modo, si todo aumento de la productividad del trabajo actúa disminuyendo el tiempo de trabajo necesario (y, en consecuencia, aumentando el tiempo de trabajo no pago), en una situación en la que no hay disminución del salario nominal, el salario relativo del trabajador disminuye por la relación que se establece con la plusvalía producida. Así, a largo plazo el aumento de los salarios reales es siempre inferior a la ganancia obtenida por el aumento de la tasa de plusvalía[55]. Es en este sentido que el salario debe ser entendido como relación social, y debe ser "calculado no de acuerdo con la cantidad de los medios de subsistencia que el trabajador recibe, y sí por la cantidad de trabajo que implican esos medios de subsistencia" (Marx, 1980, p. 850).

En las reuniones del Consejo General de la Primera Internacional en 1865, Marx expuso las bases de su teoría de los salarios a fines de orientar a lucha de los trabajadores y de los sindicatos. Em un tramo de esta exposición, Marx afirma que

> há certos traços peculiares que distinguem o valor da força de trabalho, ou valor do trabalho, dos valores de todas as demais mercadorias. O valor da força de trabalho é formado por dois elementos, um dos quais puramente físico, o outro de caráter histórico e social. Seu limite mínimo é determinado pelo elemento físico (...) para poder manter-se e se reproduzir (...) a classe operária precisa obter os artigos de primeira necessidade absolutamente indispensáveis à vida e a sua multiplicação. O valor destes meios de subsistência indispensáveis constitui, pois o limite mínimo do valor do trabalho (...). Além deste mero elemento físico, na determinação do valor do trabalho entra o padrão de vida tradicional em cada país. Não se trata somente da vida física, mas também a satisfação de certas necessidades que emanam das condiciones sociais em que vivem e se criam os homens (...) este elemento histórico ou social, que entra no valor do trabalho, pode acentuar-se, ou debilitar-se e, até mesmo, extinguir-se de todo, de tal modo que só fique de pé o limite físico.(2008, pp. 83-85).

En respecta a la ganancia, Marx va a argumentar que, a diferencia de los salarios, no existe nada que determine su límite máximo, solo la relación que la ganancia establece con el mínimo físico posible de los salarios y la cantidad máxima de tiempo de trabajo no pago

[55] De hecho, el término *pauperización relativa* utilizado por Mandel, remite a la discusión de Marx sobre las complejas relaciones que se dirimen en la definición de salario, y al que Rosa Luxemburgo denominó "la ley del capitalismo que tiende a la reducción continua del salario relativo" o "el santo de los santos" (Luxemburgo, n.d., p.332). Sobre la base de la discusión de Ricardo sobre el salario relativo, Marx va a defender que la determinación del precio del trabajo está siempre en relación con la ganancia obtenida por el capitalista, lo que determina la medición de la distancia recíproca que separa a las clases y, en consecuencia, la lucha de clases (Marx, 2000). En este sentido, el salario debe ser entendido siempre en relación con la plusvalía evaluada por la clase capitalista. Rosa Luxemburgo, a su vez, va a defender que la reducción continua del salario relativo se origina a partir de las características del modo de producción capitalista en el que la participación de los trabajadores en el producto social disminuye paulatinamente mientras que la plusvalía aumenta constantemente através, principalmente, del aumento de la productividad del trabajador.

permitido por la fuerza física del trabajador. Entre los límites extremos de la tasa de ganancia existen una gama de variantes determinadas por la lucha incesante entre capital y trabajo. No obstante, esta lucha está condicionada "por la búsqueda de trabajo por parte del capitalista y por la oferta de trabajo de los obreros" (2008, p.86), o sea, por las condiciones que determinan el aumento de la composición orgánica del capital y la configuración del EIR. De este modo,

> estas breves indicações bastarão para demonstrar, precisamente, que o próprio desenvolvimento da indústria moderna contribui por força para inclinar cada vez mais a balança a favor do capitalista contra o operário e que, em consequência disto, a tendência geral da produção capitalista não é para elevar o nível médio normal do salário, mas, ao contrário, para fazê-lo baixar, empurrando o valor do trabalho mais ou menos até o seu limite mínimo (2008, p. 89).

De esta manera, podemos identificar que las diferencias de valor mínimo de los salarios entre distintos países (definidos por los componentes físico e histórico social) determinan la búsqueda del capitalista de las mejores condiciones para garantizar su tasa de ganancia, por lo cual actúa a nivel global en la configuración de un EIR que atienda sus necesidades, al mismo tiempo en que la deslocalización productiva se vuelve un imperativo para sostener el proceso de acumulación.

En lo que respecta a este objeto de estudio, lo que nos interesa en el presente trabajo es relacionar las políticas de educación que fomentaron la educación técnica con el modo en el que las distintas fracciones de la clase trabajadora se comportaron durante el proceso económico brasileño en el período estudiado. O sea, intentamos comprender y visibilizar el modo en el que esta ampliación actuó sobre la clase trabajadora, tanto en la fracción que compone el ejército activo como en la que pertenece al EIR, y en el caso de esta última, sobre qué segmentos las políticas de ampliación de la educación técnica privilegiaron su actuación. Es a partir de esta perspectiva que la utilización del concepto de "*precariado"*, tal como lo define Braga (2012, 2016), nos ayudará a delimitar nuestro objeto y a sostener esta argumentación.

1.3 El debate sobre el concepto de "*precariado"*

El concepto de "*precariado"*cobró relevancia principalmente a partir de la publicación, en 2011, del libro del economista inglés Guy Standing[56] denominado *"O precariado: a nova classe perigosa"* (2014). No se presentará aquí una discusión detallada de las tesis que

[56]Guy Standing es profesor del área de estudios de desarrollo de la *School of Oriental and African Studies* de la Universidad de Londres desde octubre de 2012. En 1975, inició sus trabajos en la Organización Internacional del trabajo (OIT) como director del *Socio Economic Security Programme* entre los años de 1999 y 2006. En este último año, se retiró de la Organización.

justifican la elaboración del concepto defendido por el autor, ya que trabajamos con la acepción marxista que Braga utiliza. Sin embargo, es oportuno presentar algunas de las justificaciones que Standing trae para la elaboración de su concepto, las contribuciones para el debate sobre la morfología de la clase trabajadora, y las principales críticas recibidas a su concepción, sobre todo las formuladas por el propio Braga (2016) y por Munck (2013).

En un contexto de profundas transformaciones en el mundo del trabajo, la creciente concentración y centralización del capital, principalmente a partir de la crisis del petróleo de 1973 y de las reformas neoliberales de las décadas de 1980 y 1990, Standing identificó el surgimiento de una nueva clase que, a diferencia del proletariado, pasaría a convivir con la incerteza y la inseguridad crónicas derivadas de las formas y de los vínculos de trabajo "flexible" a los que estaría sometida. Según el autor, las manifestaciones de los primeros de mayo de principios de la década de 2000 y las protestas del *EuroMayDay*[57], iniciados en 2005 en Europa, fueron el marco para los primeros movimientos del *"precariado"*global que, de cierto modo, desestabilizaron las tradicionales marchas sindicales (Standing, 2014).

Sin derecho a las políticas de seguridad social y expuesto continuamente a una "inseguridad en lo que respecta a derechos", el *"precariado"*se caracterizaría por ejercer un trabajo "frágil e inestable (...) asociado a la casualización, a la informalización (...), al régimen de tiempo parcial, al falso autoempleo y... (al) *crowd-sourcing*[58]". Se la considera una clase "peligrosa" por el hecho de además de identificarse como promotora de "riesgo social", recusaría "las viejas tradiciones políticas dominantes, rechazando por igual el laborismo y el neoliberalismo, la socialdemocracia y la democracia cristiana"(2014a, p.12), y precisamente por eso, algunas de sus fracciones podrían ser inducidas a engrosar las filas reaccionarias de la extrema derecha o de la extrema izquierda apoyando "la demagogia populista que saca provecho de sus miedos y fobias" (2014, p.19).

Las características de clase del *"precariado"*, según la definición del autor, están relacionadas más con una situación diferenciada entre el asalariado y el proletariado que con

[57] Originado a partir del movimiento antiglobalización, el EuroMayDay es una protesta organizada el primero de mayo en varias ciudades europeas desde 2005, que busca dar voz y visibilidad, en este día conmemorativo, a los trabajadores temporarios, *part-time*, *freelancers*, y demás clasificaciones que pertenecen al grupo de trabajadores precarizados. Las demandas del movimiento expresan reivindicaciones que van más allá de la relación salarial, e involucra cuestiones de índole habitacional, la libre circulación de migrantes, la renta básica de ciudadanía, y el *copyleft,* entre otras (Herreros & Cedillo, 2008).

[58]Derivada de la fusión de dos palabras de la lengua inglesa, *crowd* (multitud) y *outsourcing* (recursos externos), *crowdsourcing* se refiere a un tipo de colaboración masiva *on line* de individuos que no forman parte de una institución u organización, sino que a partir de un "problema" identificado por una determinada institución desarrollan estrategias, herramientas, procesos o productos que aportan a su resolución. Grandes empresas como Coca Cola, Netflix, McDonalds, y Google utilizan esta nueva modalidad de trabajo.

una relación específica y nueva con los medios de producción, por lo cual su especificidad está definida más por las ausencias y las negatividades que posee. Según Standing, el *"precariado"*estaria constituído por

> pessoas que têm relaciones de confiança mínima com o capital e o Estado, o que as torna completamente diferentes do assalariado. E ela (a classe) não tem nenhuma das relaciones de contrato social do proletariado, por meio das quais as garantias de trabalho são fornecidas em troca de subordinação e eventual lealdade, o acordo tácito que serve de base para os Estados de bem-estar social. Sem um poder de barganha baseado em relaciones de subordinação, o proletariado precarizado é *sui generis* em termos de classe. (2014, p.25).

La razón por la que se la concibe como una clase en formación radicaría en que no posee una identidad basada en el trabajo, una identidad ocupacional, lo que dificultaría la formación de su conciencia de clase, y agravaría sus posibilidades de organización sindical y social.

Standing reconoce que las relaciones de trabajo precarizadas y flexibles son inherentes al modo en el que el proceso de trabajo se organiza en el capitalismo contemporáneo, aunque, lejos de intentar comprender los determinantes de este modo propio de estructuración, el autor defiende la necesidad de entender los cambios en el mundo del trabajo para identificar alternativas que las conviertan en situaciones tolerables y menos injustas. Al no hacer la crítica del sistema que avala la situación de inseguridad laboral, que él mismo explota y contribuye a reforzar precisamente para garantizar su sujeción a una mayor explotación y sumisión, el autor engrosa la fila de quienes postulan soluciones simplistas y coyunturales para problemas complejos y estructurales. Como bien postula Mészáros (2007, p. 66), a pesar de que las reglas de la competencia capitalista y sus consecuencias en el mundo del trabajo unifica a los trabajadores en pro de una lucha común para la superación de las condiciones de mayor explotación, también los aísla, los aparta y hace que sectores del mundo del trabajo se opongan, luchen y compitan unos con otros[59].

Una de las principales controversias que suscitó la producción teórica de Guy Standing es su comprensión de los procesos sociales a partir de una visión eurocéntrica, concebida desde una sociología propia de los países del Norte. Es a partir de esta crítica que Munck (2013) propone una genealogía contextualizada del término*"precariado"*, situándolo desde los debates teóricos en torno de los conceptos de *marginalidad*[60] e *informalidad*[61] que

[59]Es precisamente por este motivo que el autor defiende que la cuestión vital del agente social del cambio no es la relación históricamente mutable entre sectores particulares del trabajo, sino "la confrontación fundamental y socialmente intransferible entre capital y trabajo (que no se restringe) a este o aquel sector particular del trabajo, sino que abarca la totalidad del trabajo como antagonista del capital" (Mészaros, 2007, p. 71).
[60] Ver nota nº 18, Num (1969, 2000) y Cardoso (1971).
[61] Ver Hart (1973) y OIT (1972).

tuvieron lugar en los países latinoamericanos y africanos a partir de los años `60. Para las economías periféricas, la existencia de la precariedad representada en los vínculos y en las condiciones de trabajo, en la desprotección social, en los bajos salarios y en la sobreexplotación de los trabajadores fue siempre la norma y no la excepción para grandes segmentos de la clase trabajadora, incluso cuando estas economías alcanzaban altos niveles de crecimiento económico. Esos segmentos que podrían ser considerados parte de una masa marginal, de un sector informal o del EIR, que para Guy Standing constituirían una nueva clase de *"precariado"*, justamente confirman la naturaleza del dinámico proceso de desarrollo desigual asociado al capitalismo que, en el caso de las economías periféricas, expresaría la ausencia de un régimen de bienestar como el de algunos países centrales. Ahora bien, si la precarización del trabajo es parte constitutiva del modo en el que el capitalismo se estructuró y se reconstituyó en las economías periféricas, ¿cómo considerar que el surgimiento del*"precariado"*es un fenómeno socialmente nuevo? ¿Este pasa a adquirir relevancia justamente porque ahora alcanza un número significativo de trabajadores de las economías centrales en "una cierta fase de la historia posfordista de la clase trabajadora europea" (Munck, 2003, p.752), consolidando las características de la "esclavitud del siglo XXI" como ya indicaba Ricardo Antunes en 1995[62]? Conviene recordar que en los países centrales la precariedad ya era una cuestión fundamental en la definición de algunos problemas sociales desde fines de la década de 1970, entre los cuales se incluían las condiciones de trabajo, como bien documenta Barbier (2002) al estudiar la emergencia del uso del término *précarité de l'emploi* en la literatura francesa de las áreas de sociología y economía. Dei gual modo, Beck (2000) subrayaba los cambios en los mercados de trabajo de los países centrales en este mismo período, como un proceso de "abrasileñamiento" debido a las características de precariedad e inseguridad que esos mercados asumían, cada vez más parecidos a los de las economías de los países periféricos.

Para tener una dimensión de la precarización estructural del trabajo en escala global, la OIT en su publicación de 2020 sobre las condiciones de trabajo, *World Employment Social Outlook,* indica, con datos de 2016, que del total de las personas ocupadas en el mundo, el

[62]En 1995, fue publicada la primera edición del libro *¿Adiós al Trabajo?,* de Ricardo Antunes que en menos de tres semanas se agotó. Considerada como una de las principales producciones teóricas que se opone a la idea del fin del trabajo, el libro señalaba la tendencia a la precarización estructural del trabajo a escala mundial y la necesidad del capital de tener bajo su yugo cada vez más trabajo precarizado y desregulado. Según el autor, en el apéndice de la nueva edición de 2008, los distintos modos de estructuración de la informalidad tienden a ser la regla y ya no la excepción a la lógica de la reproducción capitalista, tanto en los países periféricos como en los centrales. Es desde esta perspectiva que Antunes identifica la precarización y la desregulación de las relaciones de trabajo como la esclavitud del siglo XXI.

61,2% (más de dos billones de trabajadores) estaban en algún tipo de empleo vulnerable, teniendo en cuenta el 85% de los trabajadores cuentapropistas. Este porcentual presenta variaciones importantes en lo que respecta al grado de desarrollo del país. En el grupo de los países que reciben las rentas más altas, este porcentual es de 18,3% contra 89,8% de los que estánen el nivel más bajo de ingresos. Los datos presentados por la publicación indican una tasa de desempleo mundial de 5,4% en 2019, con aproximadamente 188 millones de personas en esta situación. En el caso de América Latina y del Caribe este porcentual alcanza el valor de 8,1% o 25,3 millones de personas.

En otra publicación de 2015 que trata sobre las modificaciones en la naturaleza del trabajo, la OIT divulgó que en los países en los que es posible obtener información fidedigna, del total de personas ocupadas, el 60,7% no poseen ningún tipo de contrato de trabajo[63], el 13% posee un contrato temporario, y apenas el 26,4% posee contrato permanente. Cuando se desagregan los datos por nivel de renta de los países, se observa claramente cómo la precarización alcanza de modo distinto a los trabajadores en función de las condiciones sociales en las que el capital se reproduce y el modo en el que operan las disputas entre capital y trabajo. En los países de alta renta, aproximadamente tres cuartos de los trabajadores poseen contratos permanentes de trabajo, mientras que apenas un 14% no poseen. En los países de renta media, el 72% no posee contratos de trabajo y en los de baja renta este porcentual alcanza un valor del 87% (OIT, 2015a). Incluso con una disminución del 1,2% en el total de trabajadores con contratos estables en los países con alta renta durante ocho años, merece destacarse la relación que se establece entre el nivel de renta de un país, y las condiciones de seguridad en el trabajo y de protección social, lo que contradice las apuestas por el emprendedorismo[64] como generador de crecimiento económico.

Por más que defendamos que las dimensiones de precariedad del mundo del trabajo a partir de las cuales Guy Standing caracteriza al *"precariado"*siempre estuvieron intrínsecamente ligadas al desarrollo capitalista de las economías periféricas, y de cierto modo

[63]Conviene añadir que en las estadísticas presentadas están incluidos, en la categoría "sin contrato de trabajo", todos los que poseen la posición en la ocupación de trabajador cuentapropistas y/o trabajador familiar auxiliar, según lo estipulado por la *International Classification os Status in Employment* (ICSE-93).

[64] La tasa de emprendedorismo de una determinada población es medida por la proporción de los trabajadores cuentapropistas en la población económicamente activa. Generalmente, en la economía burguesa, se considera fundamental la existencia de "emprendedores" debido a las innovaciones que introducen en el mercado que aumentan la competencia. Esto se conoce como *emprendedorismo de oportunidad*. Sin embargo, una mayor actividad emprendedora en países con rentas media y baja puede ser el resultado de un nivel elevado de desempleo estructural, lo que convertiría al *emprendedorismo por necesidad* en una alternativa a la escasez de empleo. Esto es evidente al analizar los datos de la OIT de 2019 (2020) respecto del empleo vulnerable: en los países de bajos ingresos, 51,2% de los "emprendedores" presentaban trabajo precario mientras que, en los países de altos ingresos, este porcentual cayó un 8%.

también al de las economías centrales, no podemos dejar de identificar, en sintonía con el autor, que algunas de las transformaciones en el modo en el que el capitalismo viene garantizando su proceso de acumulación después de la crisis de 2008 ha impactado fuertemente en las condiciones de trabajo y en los modos de organización y representación de la clase trabajadora, lo que incide de modo heterogéneo en las relaciones establecidas entre capital y trabajo en las diferentes economías. Hay, así, un recrudecimiento de los procesos de expropiación de algunos derechos sociales adquiridos por la clase trabajadora a lo largo de las últimas décadas, lo que profundiza la lucha de clases en los diferentes contextos nacionales. Es a partir de esta perspectiva que Guy Standing captó, aunque de modo impreciso, que una transformación de un nuevo tipo se producía en las sociedades europeas a partir de las modificaciones estructurales que incidían sobre el mundo del trabajo de los países del capitalismo central[65].

No podemos dejar de considerar que Standing fue durante siete años el director de *Socio Economic Security Programme* de la OIT y que, entre otras cosas, participó activamente de las discusiones relacionadas con la aprobación de la "Declaración Relativa a los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento" adoptada en 1998, fundamental para las definiciones de los parámetros del concepto de "trabajo decente" de la Organización[66]. También es digno señalar que el autor es fundador y copresidente de la *Basic Income Earth Network* (BIEN), organización fundada en 1986 que defiende la renta básica como un derecho universal para toda la población sin condiciones. Además de la discusión sobre la necesidad de medidas que solucionen los problemas de la "injusticia social" através de estrategias de distribución de la renta o de la inclusión de cláusulas en declaraciones de organismos internacionales que se oponen a la violación de los principios y los derechos fundamentales del trabajo como ventaja comparativa en el comercio internacional[67], hay que proceder a un análisis un poco más complejo sobre las determinaciones que establecen los movimientos del capital incluso para proponer medidas de cuño reformista. El modo en el que el capitalismo contemporáneo ha buscado garantizar la reproducción de su orden social, en el sostenimiento de cada nueva fase de acumulación, no puede ser comprendido en su totalidad

[65] No es casualidad que el fenómeno que despierta el interés del autor sean las manifestaciones callejeras iniciadas en Milán, en 2001, y que fueron determinantes para la creación del EuroMayDay en varias ciudades de la Europa continental.

[66] Según la OIT, "el trabajo decente es el punto de convergencia de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT: el respeto a los derechos laborales, la promoción del empleo productivo y de calidad, la extensión de la protección social y el fortalecimento del diálogo social" (2017a).

[67] Ver el párrafo 5º de la Declaración Relativa a los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento (*id*.), y la Declaración de la OIT sobre la Justicia social para una Globalización Equitativa, adoptada en 2008.

sin considerar las distintas transformaciones estructurales cuyo objetivo es la superación de sus crisis periódicas, sobre todo las que tienden a neutralizar la baja tendencial de la tasa de ganancia, según debatimos al inicio de este capítulo.

Es desde esta perspectiva que la tendencia global a la extensión de la precarización del trabajo considerada por Guy Standing como el condicionante primordial para el surgimiento del *"precariado"*, carece de una fundamentación sólida y consistente de sus causas y determinaciones. La ausencia de un análisis más profundo de los elementos constitutivos de las crisis del capital –y de sus vinculaciones con los ciclos del capital y de sus dinámicas de acumulación– que incidirían de modo determinante en las modificaciones del mundo del trabajo esconden más de lo que esclarecen sobre las verdaderas implicancias de las reestructuraciones de los procesos de producción y de organización del trabajo para la clase trabajadora. Para ser más específica: el autor restringe el análisis de las distintas formas de explotación más inmediata sin establecer relaciones con los procesos que garantizan la reproducción ampliada del capital. Ahora bien, no ampliar el ámbito del fenómeno de la precarización y la precariedad del trabajo y relacionarlo con las actuales particularidades de la división internacional del trabajo como la deslocalización de la parte más intensiva de la producción hacia países en que los salarios son más bajos, o con la presión que ejercen las grandes empresas transnacionales para que el "costotrabajo" interno de los países disminuya, de modo tal que esos procesos se vinculen con las necesidades de producción de valor, es disolver las posibilidades de comprensión de los procesos de desconexión entre fenómeno y esencia[68].

Del mismo modo, considerar al *"precariado"* como una nueva clase social por lo específico de su precarización es no reconocer que cada vez más la precarización se constituye como la característica fundamental de la condición de la actual clase trabajadora, y se convierte en el mecanismo fundamental del aumento de la explotación y de la subordinación del trabajo al capital. Es en este sentido que las conclusiones políticas acerca de la relación entre el *"precariado"* y las luchas sociales propuestas por Guy Standing derivan conceptualmente de la separación del *"precariado"* de la clase trabajadora (Braga, 2016, p.

[68]Hacemos referencia a la caracterización de la filosofía propuesta por Kosik como "un esfuerzo sistemático y crítico que tiende a captar la cosa en sí, la estructura oculta de la cosa, a descubrir el modo de ser de lo existente" (2002, p.18). En este sentido, el método debe descomponer el todo para poder producir abstractamente la estructura y la comprensión de la cosa, rescatando la aparente independencia de los fenómenos en busca de sus conexiones internas y de su movimiento real. De esta manera, el desvelamiento del fundamento oculto de las formas fenoménicas es revelado por la ciencia al acercar las manifestaciones y la revelación del fenómeno a la esencia de la cosa.

149). Como sostiene Valencia (2016), esa propuesta segmenta en dos sectores autónomos a la misma clase trabajadora: una parte precaria, el *"precariado";* y la otra no precaria.

Frente a lo expuesto, se utilizará en el presente trabajo el concepto de *"precariado"* defendido por Braga (2012, 2016) en el que, sin descalificar la importancia del debate propuesto por Guy Standing, concibe el *"precariado"* como la fracción más explotada y dominada de la clase trabajadora, y que apesar de la resistencia del movimiento sindical a su incorporación, justifica la inexistencia de contradicciones infranqueables entre ellos[69].

En esta cita un poco más larga, el autor es bien claro en cuanto a su decisión conceptual:

> Temos total ciência de que, mesmo retificado e ressignificado pela teoria marxista das classes sociais e da população excedente, ao utilizarmos o conceito sociológico de proletariado precarizado a fim de caracterizar a fração do proletariado precarizado em condiciones sociais periféricas, estamos nos expondo à crítica dogmática daqueles que não vêem sentido em chamar as coisas pelo seu verdadeiro nome. Eles preferem simplesmente seguir associando essa sector da populaçãotrabalhadora ao proletariado, evitando, assim, o laborioso esforço de estabelecer segundo critérios científicos a justa mediação entre as partes e o todo. Em consequência, desresponsabilizam-se de investigar a natureza contraditória das relaciones sociais, especialmente políticas, vinculadas à estrutura social, que constituem o proletariado precarizado como uma realidade transacional, preferindo adjudicar uma imutável essência à classe operária. (2012, p.29).

Braga (2012), utilizando el concepto de EIR, va a calificar al *"precariado"* como *asalariado precarizado*, tomando del término de Marx la idea de las poblaciones fluctuantes, latentes y estancadas excluyendo al pauperismo y al lumpemproletariado. El autor entiende que la inseguridad en las relaciones de trabajo, fruto de la mercantilización, de la división del trabajo y del modo en el que el capital se reproduce en la contemporaneidad, hace que la precariedad sea constitutiva de la relación salarial[70]. En la defensa de su propuesta, Braga antagoniza principalmente con Castel que, al analizar la Francia y la Europa de fin de siglo XX, afirma que la "nueva cuestión social" se centraría en la existencia de un crecimiento de la vulnerabilidad de las masas derivada de la existencia de los "inútiles para el mundo, supernumerarios y precarizados" (Castel, 1997, p.387) que sufren más fuertemente los efectos

[69] A diferencia de Rui Braga, Giovanni Alves va a caracterizar al *"precariado"* como fundamentalmente constituido por jóvenes, como "la camada media del proletariado urbano precarizado constituida por jóvenes adultos altamente escolarizados con inserción precaria en las relaciones de trabajo y la vida social" (Alves, 2014, p.191).

[70]Robert Castel a partir de los criterios propuestos por la escuela de regulación para la definición de la relación salarial fordista, establece que la relación salarial está caracterizada por tres elementos: el salario; un modo de disciplina de trabajo que regula el ritmo da producción; y el marco legal que estructura la relación de trabajo (o contrato de trabajo y las disposiciones que lo rodean). Para profundar más sobre esta definición y las diferentes condiciones que prevalecían en el pasaje de la relación salarial de los inicios de la industrialización a la relación salarial fordista, ver Castel, 1997.

de la inseguridad social[71] (Castel, 2008). Con acierto, Braga va a afirmar que lo que Castel identifica como nuevo en la cuestión social, Marx ya lo señalaba en su época al relacionar la existencia del EIR y sus fluctuaciones con los movimientos de la acumulación que incidían sobre el capital global social, además de sus consecuencias para los que padecen por el exceso de trabajo o por su falta.

En verdad, lo que para Marx es constitutivo del funcionamiento propio del modo de producción capitalista, para Castel es fruto de las pérdidas acumuladas por el trabajo, particularmente las relacionadas con la protección social hacia el final de los 30 años gloriosos del capitalismo (1945-1973). Al indagar en el análisis del fenómeno de la precariedad realizado por Castel y Guy Standing, Braga va a afirmar que para ellos "si no fuese por el neoliberalismo y por la actual crisis económica mundial, la institucionalización de los derechos de ciudadanía por medio de la relación salarial, seguramente, sustituiría la precariedad por la protección social" (2012, p. 16). Lo que Braga acentúa es la necesidad de entender el funcionamiento contradictorio del sistema capitalista que funda las bases sobre las cuales esos autores estructuran la comprensión de la realidad, y en este caso, el fenómeno que se expresa en el mundo del trabajo. Al definir las crisis del capitalismo como trazos regulares de su mecanismo intrínseco y desordenado, se pone en evidencia que la generación de un contingente cada vez más numeroso de precarizados con cada vez menos derechos sociales es también parte constitutiva del engranaje conjunto del sistema[72]. Dicho de otro modo, aquello que es fruto del desorden y de la anarquía de la reproducción capitalista en su movimiento contradictorio, que acción a la ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia condicionando el movimiento de contratendencias, es visto solo como una reacción no deseada de un capitalismo abandonado a su propia suerte.

En los últimos 40 años, se ha producido lo que Mészáros denomina "compensación por baja de la tasa diferencial de explotación" (2007, p.82): las clases trabajadoras de los países centrales sufren un proceso de deterioro en sus condiciones de trabajo y ya no perciben los beneficios que antes obtenían de la tasa de explotación diferenciada en relación con los países

[71] La inseguridad social está relacionada con las posibilidades que el individuo tiene de caer en una situación de degradación social por carecer de recursos con los cuales hacer frente a la incertidumbre del porvenir, como enfermedades, accidentes, vejez o interrupción del trabajo. Para mayor claridad, ver Castel, 2008.

[72]Para algunos autores, la crisis de 2008 evidenció una nueva fase del capitalismo mundial en la que una de sus consecuencias es la imposibilidad de que retornen los largos ciclos de crecimiento económico. La causa de esto es la hegemonía del capital financiero, en su forma especulativa, sobre el capital productivo. Llamada *posneoliberalismo*, esta fase se caracteriza por una extensión sin precedentes de las relaciones comerciales; la defensa de la desregulación del movimiento del capital; la polarización entre los sectores privado y estatal; y la implementación de variadas formas de precarización laboral, entre otras. Para profundizar más, ver Brand & Sekler, 2009.

periféricos. Por lo tanto, se está igualando hacia la baja la tasa de explotación de las clases trabajadoras incluso en los países centrales. En la base de este fenómeno se encuentra el aumento de las tasas de desempleo, que se presentan en parte camufladas de trabajo flexible, trabajo por cuenta propia, trabajo informal, y demás terminologías[73].

A partir de esta perspectiva, se ocultan las determinaciones y las condiciones que generan la inclusión de sectores de la población cada vez más grandes en situación de *"precariado"*, lo que confirma que las formas de fuga de la completa exclusión socioeconómica se explican a partir de fenómenos que se sitúan fuera de la existencia social real. La difusión de ideas[74] como el fin del empleo estable, de la empleabilidad, el emprendedorismo, la modernización de las relaciones de trabajo, las dificultades que genera la acción sindical para la creación de empleos o el alto costo laboral de algunos países son solo algunas de las postulaciones que se integran a esta perspectiva.

En la línea de la lógica marxista, Braga establece que el *"precariado"* es condición de existencia del asalariado, ya que no se configura como externo a la relación salarial. En este sentido, "el creciente deterioro de la protección a los asalariados acusó la incómoda presencia de una porción de clase debatida entre la permanente amenaza de la exclusión social y el incremento de la explotación económica: *el precariado*" (2012, p.16).

Más que algo característico de la relación que se establece entre capital y trabajo principalmente a partir de los años 1990, la existencia del *"precariado"* no es más que la actual fórmula del EIR en el modo de reproducción del capitalismo periférico que se amplía hacia las economías centrales. O sea, no se trata de un concepto que intenta dar cuenta de un fenómeno estructuralmente nuevo. En realidad, se intenta comprender, através de esta formulación, los diferentes modos con los que el capital busca ampliar su dominio sobre el trabajo, creando y recreando un EIR siempre disponible para su explotación. En definitiva, busca dar cuenta del modo en el que el capital modela el trabajo en función de sus

[73]Existen diversos debates teóricos sobre las teorías del desempleo que, contrarias a las proposiciones aquí presentadas de que este es un mecanismo inherente al desarrollo capitalista, buscan identificar sus causas en interferencias externas al funcionamiento de los mercados; en condiciones estructurales o en atributos individuales. Para mayor claridad, ver Proni, 2015.

[74]Cabe destacar algunos autores como John Keneth Galbraith, conocido economista keynesiano norteamericano. En su libro *El Nuevo Estado Industrial,* el autor indica que "la noción de desempleo [...] viene teniendo, cada año que pasa, menos significado. Cada vez más las cifras de desempleo incluyen a aquellos que son no empleables en términos de los requisitos modernos del sistema industrial... (que pueden coexistir) con la aguda falta de talentos más cualificados" (1977, p.224). Galbraith estructura todo su pensamiento en torno de la necesidad de realizar una adaptación progresiva de la mano de obra escolarizada a las necesidades del sistema industrial. El fracaso de esta "adaptación cultural" (el sistema educacional regularía la oferta de la mano de obra cualificada de acuerdo con las necesidades económicas) indicaría la existencia del desempleo.

necesidades. Incluso empleado por el capital, el *"precariado"* no se aparta de su condición de integrante del EIR debido a la precariedad de la relación de trabajo que establece. Es precisamente aquí que aparece la novedad de la formulación de Braga: al visibilizar la fracción de la clase trabajadora más explotada por el sistema capitalista, incorpora la lógica de la inseguridad como regla general en la organización del trabajo, principalmente en las economías periféricas. El autor echa luz sobre una fracción de la clase trabajadora que podría ser poco perceptible si tomásemos como objeto de análisis los componentes del EIR en su heterogeneidad, tal como lo formuló inicialmente Marx. De ahí la importancia de diferenciar esta fracción de los sectores que poseen mayor cualificación, escolarización y remuneración.

En lo que respecta al objeto de este análisis, se incorporará al concepto de *"precariado"* propuesto por Braga otros elementos que posibilitan una delimitación mayor de la categoría, como se profundizará en el próximo capítulo. Al establecer la precariedad como parte constitutiva del *"precariado"*, Braga define con poca claridad cómo se podrían clasificar las distintas situaciones de la clase trabajadora (pertenezca al ejército activo o al EIR) que podrían incluirse en esta definición, probablemente porque no era su intención proceder a una clasificación tan rigurosa de las distintas situaciones. En este sentido, más allá de las condiciones de trabajo, agregamos al análisis el valor del ingreso recibido y su relación con el salario mínimo necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo, los vínculos de empleo, el total de horas trabajadas en la jornada semanal y su relación con la jornada legal (la exceda o no).

De este modo, se busca incorporar más elementos que permitan indagar de qué forma parte de la clase trabajadora "profesional, blanca, masculina, adulta, nacional y sindicalizada"[75] se protege de la conversión al EIR através de la reproducción de la porción "proletaria no cualificada o semicualificada, femenina, negra, joveny migrante*"* (Braga, 22012, p.17). La importancia del uso de esta categoría de análisis se justifica por el hecho de que la educación técnica desde su origen en Brasil estuvo ligada a los sectores de la clase trabajadora que necesitaban de una inserción más inmediata en el mercado de trabajo como medio para garantizar su subsistencia y la de su familia. Para este sector de la población, el desarrollo de conocimientos estuvo restringido al entrenamiento de operaciones que requerían tareas simples, rutinarias y estandarizadas, limitando el acceso a las tareas más complejas de

[75] No hay intención de afirmar que este segmento de la clase trabajadora no esté sometido a procesos de precarización del trabajo y de mayor explotación; solo presenta, por sus requisitos de cualificación, una tendencia a una mayor estabilidad relativa. Así, entendemos que la porción que compone el proletariado precarizado es más vulnerable y susceptible aun a mayor explotación por parte del capital, debiendo, de este modo, ser tratada de manera específica.

planificación, supervisión, control de calidad y ejecución a una minoría. De esta manera, cuando se reafirma la importancia de la educación técnica para el desarrollo del país, promovida por la expansión del número de estabelecimientos y matrículas tal como ocurrió durante el gobierno del Partido de los Trabajadores, se vuelve indispensable analizar a qué parte de la clase trabajadora estuvieron dirigidas estas políticas de expansión y de qué carácter fueron. ¿De qué modo esta expansión contribuyó a revertir el cuadro histórico de exclusión educacional que siempre acometió a gran parte de la clase trabajadora brasileña? De algún modo, ¿las políticas de educación técnica contribuyeron a neutralizar o a debilitar la tendencia a la baja de la tasa de ganancia? ¿A favor de quiénes operaron? ¿Podemos establecer relaciones entre las características de la formación ofrecida a partir de la expansión de la educación técnica y la posición que Brasil ha ocupado en las cadenas globales de valor?

Estas cuestiones marcan el rumbo de la nuestra investigación y fundamentan la elección de la categoría de *"precariado"* ya que nos ayudará a captar el comportamiento de esta fracción de clase más precarizada y posibilitará su localización tanto en las estadísticas oficiales del mercado de trabajo como en el público prioritario de las políticas de expansión de la enseñanza técnica. En este sentido, en el próximo apartado, se presentarán las características y la evolución del mercado de trabajo brasileño en los últimos 30 años, con énfasis en las situaciones de mayor precariedad. Para esto, trabajaremos con los indicadores que se usan generalmente para el análisis de este mercado adaptándolos al concepto de EIR, de modo de identificar el segmento del *"precariado"*. Este análisis será necesario una vez que se establezcan, en el capítulo siguiente, las relaciones entre las políticas de ampliación de la enseñanza técnica y las necesidades del sistema productivo, discutindo con mayor profundidad, la participación de Brasil en la división internacional del trabajo.

Capítulo 2 – El *"precariado"* en el mercado de trabajo brasileño

En este capítulo, analizaremos el *"precariado"* a partir de los principales indicadores del mercado de trabajo proporcionados por las encuestas oficiales brasileñas y sobre la base de las cuestiones trabajadas en el capítulo anterior.

Distintos referentes teóricos basan la comprensión de los fenómenos que inciden sobre el comportamiento del mercado de trabajo en nociones fijas sobre el funcionamiento del modo de producción capitalista. Estos referentes podrían dividirse, *grosso modo*, en dos grupos: el primero que relaciona y asocia las características del mercado de trabajo a mecanismos intrínsecos y en el cual los desequilibrios se explican a partir de interferencias externas a su funcionamiento; y, al segundo grupo, lo concibe como el resultado de determinaciones que se sitúan en el ámbito más amplio de la economía y en el desarrollo histórico de cada formación social en tanto los modos en los que se estructura y se presenta se establecen fuera de su ámbito preciso[76]. Este análisis se sitúa en el segundo grupo que, como ya se ha visto en el capítulo anterior, entiende que el funcionamiento del sistema capitalista condiciona la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo según sus necesidades, imponiendo así un determinado modo de comportamiento en el mercado de trabajo.

En el caso brasileño, el mercado de trabajo pasó por transformaciones importantes a partir del siglo XXI, principalmente debido al crecimiento económico del país ante al aumento del precio internacional de las *commodities* registrado a partir de 2004. No se trata

[76]Para la economía neoclásica, cualquier mercado (de bienes, servicios o de trabajo) alcanza su óptimo nivel de equilibrio cuando los niveles de oferta y demanda son equivalentes. En el caso del mercado de trabajo, el pleno empleo representaría ese punto de encuentro. El desempleo es una situación de desequilibrio que, en general, es una reacción del mercado a las situaciones en las que la oferta de mano de obra presenta un comportamiento que no condice con el funcionamiento de ese mercado (exigencias de salarios inadecuados, falta de cualificación, excesiva rigidez del propio mercado, etc.). Como las reglas del libre mercado, según esa teoría, actúan para reestablecer el equilibrio perdido, estas situaciones serían pasajeras, a no ser que factores exógenos perturben este mecanismo de equilibrio natural impidiendo la libre acción del propio mercado. Entender que el desempleo es voluntario es un concepto clave en esta teoría. La teoría keynesiana, por el contrario, concibe que el nivel de desempleo de la fuerza de trabajo está determinado por el comportamiento insuficiente de la demanda efectiva, sin ser el pleno empleo entendido como la única situación de equilibrio del sistema (el desempleo involuntario también podría situarse en un punto de equilibrio). De esta manera, el libre mercado no tendría condiciones de actuar para la obtención de los índices de pleno empleo, y sería necesaria la actuación "exógena" del Estado. Ya las teorías schumpeterianas justifican el desempleo a partir de los cambios en la oferta agregada, como las innovaciones tecnológicas, el comercio internacional y el desarrollo económico, por lo cual se trata de una situación de desequilibrio involuntario. Debido al comportamiento cíclico de la economía, el mercado de trabajo debería poseer un cierto nivel de flexibilidad para adaptarse a los cambios requeridos por el desarrollo económico. La teoría marxista interpreta las características y tendencias presentadas por el mercado de trabajo como resultado de las relaciones establecidas entre las leyes generales del movimiento del capital y las características específicas de cada formación histórica particular. Para profundizar más, ver Dathein, 2005, Pochmann, 2015; y Proni, 2015.

de una situación específica de Brasil, sino de los países cuyas economías dependen histórica y considerablemente de la comercializaciónen el mercado mundial de recursos naturales y de productos derivados de la industria agropecuaria que presentaron un crecimiento del producto interno bruto (PBI), con una relativa mejora en las condiciones socioeconómicas de sus poblaciones. En el caso de Brasil y Argentina, por ejemplo, se observa, en el período comprendido entre los años 2004 y 2008, un crecimiento constante de su PBI, con generación de empleos asalariados y aumento de los trabajos registrados[77].

Cabe destacar que esos cambios tuvieron diferentes interpretaciones: las más difundidas de la época fueron las que pregonaban el surgimiento de una nueva clase media entre los países de la periferia del capitalismo, clasificada casi exclusivamente por el nivel de ingreso y el tipo de consumo[78]. Parte de la mejora de los niveles de consumo constatados se debió al aumento del crédito personal derivado de la estabilización económica alcanzada en comparación con los períodos anteriores, y por la ampliación del poder de compra de la población que sufrió directamente las consecuencias de las reformas estructurales de los años 80 y 90.

En diferentes momentos de la historia, el crecimiento económico derivado del aumento de las divisas originadas por las actividades exportadoras impactó de maneras distintas sobre el modelo de desarrollo de la economía brasileña. En el pasaje de una economía fundada en el sector agrario hacia una más urbana e industrial merece destacarse la relación que la estructuración del mercado de trabajo mantuvo con las particularidades del modo de reproducción del capital en el que las características, tanto de uno como de otro, eran esenciales y funcionales a la expansión del sistema como un todo. Es desde esta perspectiva que nos interesa señalar la relación entre las características del mercado de trabajo y los cambios observados en el patrón económico brasileño desde los inicios del siglo XXI para situar cómo esos cambios afectaron la situación del *"precariado"* y para comprender la dirección tomada por las políticas de educación técnica del período. No obstante, el análisis del comportamiento del mercado de trabajo incluye una serie de variables sobre la caracterización económica de la población (población económicamente activa, población en edad activa, población inactiva, tasa de actividad, nivel de ocupación, tasa de desocupación, etc.); en esta parte del trabajo, se presentarán informes y análisis que permitan ubicar al

[77] Para el caso de Argentina, ver Groisman (2011) y para Brasil, ver Pochmann (2012). Para el análisis del período de 2000 a 2012 en Brasil en relación con el vínculo entre el crecimiento del PBI y el mercado de trabajo, ver Mattos & Lima (2015).

[78] Para profundizar más en la crítica a esa concepción, ver Barcena, Serra y Cidob (2010), y para el caso específico de Brasil, Pochmann (2012) y Luce (2013).

"precariado" en el conjunto de la población. En este sentido, nos detendremos en las variables más determinantes para la particularización de este segmento, como las que permiten distinguir los sectores económicos en los que están insertos, el nivel de remuneración, la escolaridad y la posición en la ocupación y en la categoría de empleo[79]. Sin embargo, cabe realizar una aclaración metodológica. En algunos de estos análisis, se utilizarán los indicadores del mercado de trabajo tal como los brindan los principales sistemas de información gubernamental disponibles, agregando y desagregando los datos conforme a la presente argumentación. En la medida en que el análisis se fue tornando más específico, se agregaron estos datos según la lógica de clasificación del *"precariado"* que se maneja y teniendo en cuenta los trabajos pioneros de Foster et al (2001) y Neto y Germer (2013) quienes intentaron vislumbrar y mensurar el tamaño del EIR mundial (Foster et al) y el EIR brasileño (Neto y Germer).

El capítulo está dividido en tres apartados. En el primero, se discutirán las características del mercado de trabajo y las relaciones establecidas con los sectores de actividades económicas en los últimos cuarenta años. Luego, se presentarán algunas discusiones sobre ingreso y escolaridad de la población ocupada, y el modo en el que la renta ha sido distribuida entre capital y trabajo en el país. El último apartado desplegará un esfuerzo de aproximación a una clasificación del *"precariado"* brasileño a partir de las bases de datos de las agencias gubernamentales, de modo que, en los capítulos siguientes, el análisis se centrará en la dirección tomada por las políticas de educación técnica en el período elegido, y su relación con el modelo de acumulación del país.

2.1 Sectores de actividades económicas y participación en el mercado de trabajo

En el capitalismo brasileño, la expansión económica alcanzada a partir de la segunda mitad del siglo pasado se asentó sobre la existencia de un gran contingente de trabajadores excedentes provenientes del sector rural que, reforzado por el fuerte flujo inmigratorio, se constituyó como un verdadero EIR. Las características de la agricultura brasileña organizada en grandes extensiones de tierra de propiedad concentrada, con una población sometida a formas extremas de explotación y la inexistencia de políticas de reforma agraria,

[79]Según el Instituto Brasileno de Geografía y Estadística (IBGE), la posición en la ocupación posee cuatro categorías: empleados (desagregado en trabajador doméstico, militar, empleado del sector privado y empleado del sector público), cuentapropista, empleador y trabajador familiar auxiliar. La categoría de empleo puede ser clasificada según cuatro situaciones: con cartera de trabajo asignada, sin cartera de trabajo asignada, militares y funcionarios públicos estatutarios.

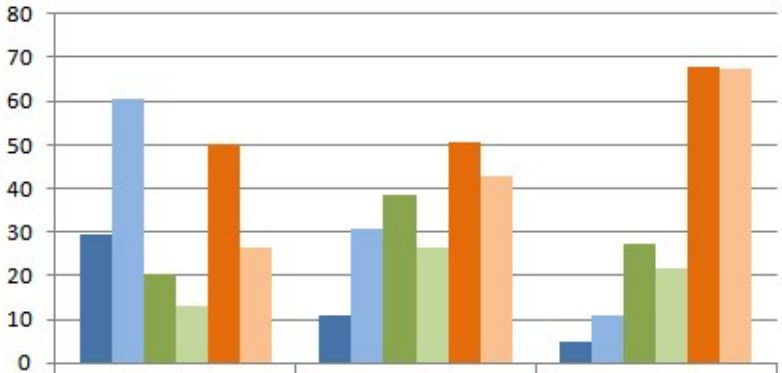
contribuyeron a esa migración permanente del campo a la ciudad[80]. El proceso tardío y desigual de industrialización de la economía, en la que parques industriales integrados y diversificados convivían con amplios sectores de baja productividad e incorporación tecnológica, asociado al intenso y rápido proceso de urbanización, fue determinante para el proceso de formación del mercado de trabajo brasileño. Lo que nos interesa señalar respecto de este proceso, para los propósitos del presente texto, es que estas características se mantuvieron constantes principalmente durante todo el ciclo de industrialización nacional brasileño (1930-1980), lo que contribuyó al avance creciente de la informalidaden el mercado de trabajo, apesar del innegable aumento del empleo asalariado.

Al analizar la composición sectorial del PBI en el período comprendido entre los años 1950 a 2010 (gráfico nº 1), se observa que hasta 1980 existía cierto dinamismo en el sector secundario de la economía (industria y construcción civil) ya que en treinta años aumentó, aproximadamente, dieciocho puntos porcentuales de su peso en la composición del PBI. En ese mismo período, el sector primario (agropecuario y extractivista) presentó una baja de diecinueve puntos porcentuales de participación, y el sector terciario (servicios y comercio) registró un comportamiento estable sin prácticamente variación en su peso en relación con la composición del PBI. Estos datos demuestran precisamente los efectos del desarrollo que comenzó en la década de 1950 con el fin de la hegemonía agraria exportadora y el predominio de la estructura productiva de base urbano industrial a partir del fortalecimiento del proceso de industrialización.

[80] En 1950, 36% del total de la población brasileña residía en áreas urbanas. Ya en 2010, este porcentual alcanzaba aproximadamente el 85% (IBGE, 2011). Cabe destacar que el crecimiento de la población urbana no refleja solo las migraciones provenientes del área rural como en las décadas iniciales del siglo XX, sino también el crecimiento natural de estas poblaciones, con la incorporación de nuevas áreas que cambiaron de denominación en los censos más recientes (IBGE, 2006).

Gráfico nº1

Evolución de la composiciónsectorial del PBI y de la ocupación (en %). Brasil.1950/2010.



	1950	1980	2010
% PBI primário	29,4	10,7	4,9
% ocupación sector 1º	60,7	30,9	11,0
% PBI secundário	20,5	38,6	27,4
% ocupación sector 2º	13,1	26,3	21,6
% PBI terciário	50,1	50,7	67,8
% ocupación sector 3º	26,2	42,8	67,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IBGE/SIDRA (Censos demográficos 1950, 1980 y 2010) y de Pochmann (2012).

Sin embargo, treinta años después, lo que se observa es que el sector primario mantiene la baja de la composición sectorial del PBI (pérdida de aproximadamente seis puntos porcentuales entre 1980 y 2010), el sector secundario disminuyó su participación en once puntos porcentuales, y el sector terciario presenta un crecimiento de diecisiete puntos.

En el período de posguerra hasta los comienzos de los años 80, influenciado por la internacionalización del capital monopolista, Brasil realizó profundas transformaciones en su proceso productivo lo que implantó una economía que crecía a partir del eje de la industria manufacturera con una decisiva participación del Estado para el avance de la monopolización de la economía. Através del financiamiento del sector privado, de inversiones en infraestructura y de la creación de empresas estatales, el Estado brasileño fue determinante para la estructuración de un parque industrial diversificado e integrado al país, lo que provocó una intensa urbanización y la generación de nuevos empleos.

En el período de la dictadura cívicomilitar, Brasil se transformó en uno de los países periféricos de mayor industrialización del período ya que la participación del producto industrial en el PBI pasó de 26% en 1949 a 40% en 1980, alcanzando tasas medias de

crecimiento del PBI per cápita de 6% en la década de 1970. En los treinta años que separaron la década de 1950 de la de 1980, la participación de los productos manufacturados pasó al 60% de la pauta de exportaciones del país, teniendo en cuenta que el 30% del PBI industrial en 1980 estaba compuesto por la producción del sector de bienes de producción (Fiori, 1999). No obstante, ese crecimiento también se regimentó a partir de un sistema autoritario de las relaciones de trabajo, bajísimos niveles de escolarización, alta concentración de la renta y profundas desigualdades regionales.

En la década de 1980, la crisis de la deuda externa interrumpió elmodo en el que la economía brasileña se desarrollaba, centrada en la articulación desequilibrada entre capital productivo externo, financiamiento estatal, y capital privado nacional. Tal interrupción, no obstante, no llegó a promover un proceso de desindustrialización, como se puede observar en el gráfico nº 1. En medio de las profundas transformaciones en el orden económico mundial que fueron operadas a partir de una nueva división internacional del trabajo, con reestructuración industrial e intermediación financiera, Brasil no consiguió salir del proceso de estancamiento económico producido por el agotamiento del modelo de acumulación vigente. Según postula Fiori, en aquel momento se llegaba al fin del sueño desarrollista y se volvía con fuerza a las creencias en las "profecías de la economía política clásica del siglo XIX y en la visión lineal y acumulativa del crecimiento económico de la escuela neoclásica" (1999, p.37). Es desde esta perspectiva que se abren las puertas a los idearios y a las prácticas neoliberales implementados a partir del gobierno de Fernando Collor de Melo (03/1990 a 12/1992) en el que, entre otros postulados, se defendía la flexibilización y la desregulación del mercado de trabajo como medios para el aumento del nivel general de empleos.

Con la intensa apertura comercial, la desregulación financiera, los intereses elevados y la sobrevaluación de la moneda nacional (que favoreció la importación), las principales empresas del país pasaron a sufrir los efectos de la competitividad internacional y respondieron a la especializacióny a la racionalización de la producción con disminución de los costos laborales y la importación de bienes intermediarios e insumos. Así, durante la década de 1990, se configuró una desestructuración productiva en el país con desmonte de una parte expresiva de las cadenas industriales, concomitante con un proceso de doble concentración productiva: en determinados sectores y en grandes empresas transnacionales. Es en este sentido que Mattoso y Pochmann identifican la existencia de un proceso pasivo de especialización industrial, que caracterizaría

> ...um novo sistema produtivo, cujos limites à performance estratégica e de longo prazo das empresas e da economia nacional favoreceriam a ocorrência de ilhas de excelência e competitividade que se interligariam através de modernas tecnologias em meio a uma ainda maior heterogeneidade produtiva e do trabalho, assim como acentuadas desigualdades social e regional. (1998, pp.214-215).

Es sobre esta base que se modifica la estructura productiva anterior en la que paulatinamente se reduce el valor agregado de las mercaderías producidas industrialmente, se aumenta la importación de bienes antes producidos en el territorio nacional y, en consecuencia, disminuye la exportación de mercaderías manufacturadas. Este movimiento lleva necesariamente a una disminución de la participación del sector secundario en el PBI.

El proceso de desestructuración del parque productivo alcanzó fuertemente al mercado de trabajo, con consecuencias no solo en la disminución del empleo en el sector industrial, sino también en la creación de distintos mecanismos para la reducción de costos a partir de la fuerza de trabajo. Gran parte de las empresas que eliminaron puestos de trabajo debido a la reducción de las líneas de producción aumentaron la contratación de empresas menores para la realización de actividades que antes ellas mismas ejecutaban. Esta tercerización generó un desplazamiento de puestos de trabajo hacia empresas del sector de servicios, lo que produce una ampliación de plazas en estas pequeñas empresas que, en general, no cumplían con la regulación formal del trabajo promoviendo un aumento de la incidencia de la informalidad. Además, generó un debilitamiento importante del sector sindical fuertemente reactivado en la década anterior (Baltar, 2014). Es a partir de este contexto que se observa durante la década de 1990, una regresión del empleo formal y un aumento de los trabajos por cuenta propia y sin remuneración, lo que agrava la precarización del mercado de trabajo. Más adelante se retomará este punto.

En la década de 2000, debido al boom de las *commodities,* Brasil presentó un crecimiento del PBI constante entre los años 2004 y 2008, con una media de aproximadamente 5%, alcanzando el octavo PBI mundial en 2008. En 2010, el país volvió a crecer y se recuperó de la baja que tuvo en 2009, aunque desde entonces viene presentando una importante desaceleración del crecimiento[81]. La mejora de la situación de la economía brasileira hasta la crisis mundial de 2008 benefició relativamente la situación de la clase trabajadora, con una baja en la tasa de desempleo, aumento en la formalización de los empleos, disminución en los

[81]Según datos del IBGE, en 2011, el PBI tuvo un crecimiento anual de 4%; en 2012 de 1,9%; en 2013, aumentó un 3%; en 2014, fue de 0,5%; en 2015, el crecimiento fue negativo en 3.5% (IBGE, 2015b). En 2016, el crecimiento continuó negativo en 3,6% y acumuló dos recesiones económicas consecutivas. Según Rebeca Palis, coordinadora de cuentas nacionales del IBGE, apesar de que el PBI presenta un crecimiento de 1% en 2017, no fue suficiente para la recuperación de las pérdidas del período de recesión (Villas Boas e Saraiva, 2018).

índices de pobreza absoluta debido a la implantación de políticas de distribución de la renta como el *Programa Bolsa Familia*[82], además del aumento del valor real del salario mínimo.

Sin embargo, las características del crecimiento de la economía brasileira desde la década de 2000 tienen que ver con el proceso de apertura comercial y financiera, y con la política macroeconómica que priorizó sostener el trípode constituido por el cambio fluctuante, las metas de superávit fiscal primario y el régimen de metas de inflación, definidos desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Es en este sentido que Baltar va a identificar un modo de dependencia externa que determinó las particularidades del ritmo de crecimiento del sector industrial brasileño

> Nestas circunstâncias, a economia cresce somente em condiciones internacionais favoráveis à exportação e à entrada de capital. Inicialmente, é a própria exportação principalmente de produtos manufaturados, que reativa a economia, mas é o consumo e o investimento que reforçam o crescimento do PIB. A exportação e a entrada de capital contribuempara que o crescimento cada vez mais forte do PIB não desequilibre o balanço de pagamentos. Porém, sem um controle da entrada de capital e na presença de um mercado de derivativos de câmbio atuando livremente, as condiciones favoráveis ao crescimento da exportação e à entrada de capital tendem a valorizar a moeda nacional, afetando a maneira de crescer da economia. A continuidade do vigoroso aumento da exportação em dólares é fundamental para que prossiga este crescimento da economia, mas a valorização da moeda nacional dificulta a diversificação da exportação e tende a promover a substituição de produção doméstica por importação (2014, p.342).

La sustitución de la producción doméstica por la importada determinó el cierre de algunas empresas que no podían competir con los precios más bajos de las mercaderías producidas fuera del país, lo que generó también la eliminación de puestos de trabajo no solo en esas industrias, sino también en todos los ramos de actividades que estaban asociadas a esos procesos productivos. Sin embargo, aunque ese proceso haya ocurrido, la heterogeneidade productiva se mantuvo porque

> os investimentos realizados na indústria e em outros setores de atividade aumentaram e renovaram a capacidade de produção que não sofre concorrência de produtos importados ou que pôde construir vantagem para competir pelos produtos, apesar da moeda valorizada, diante do forte crescimento da demanda doméstica, podendo importar com preços mais baixos máquinas mais sofisticadas. O uso da capacidade produtiva não eliminada e da que se ampliou e se renovou com o investimento gerou emprego que mais que compensou o que foi eliminado, mas o crescimento do emprego passou a ocorrer em ritmo que ficou menor na comparação com a maior intensidade do crescimento do PIB. (Baltar, 2014, p.346).

[82] Creado en 2004, el objetivo del Programa es la transferencia de renta a partir del cumplimiento de las condiciones de las familias registradas. Incorporó algunos programas sociales del gobierno de Fernando Henrique Cardoso como Bolsa Escola, Bolsa Alimentação y Auxílio Gás, además de absorber el Programa Fome Zero creado en 2003, ya en el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.

La crisis internacional de 2008, por otro lado, aumentó la competencia en el mercado mundial ya que la demanda de productos manufacturados (bienes finales o intermediarios) disminuyó entre los países desarrollados, lo que hizo que esa producción fuera canalizada hacia otros mercados, y en una situación de moneda en alza, trajo consecuencias importantes para la producción nacional tanto para la volcada al mercado interno como al externo. Además, el aumento de la importación de mercaderías producidas principalmente en los países asiáticos cuyos costos se abaratan debido a la mayor explotación de la fuerza de trabajo, agravó aún más la competencia desigual para la producción doméstica de esos productos.

Es en este sentido que Mattoso Y Pochmann sostienen que

> o Brasil construiu, ao longo de várias décadas, uma ampla, complexa ediversificada estrutura produtiva, sem alcançar, contudo, níveis de homogeneidade no padrão de uso e remuneração da força de trabalho como os obtidos nos países capitalistas centrais. Talvez a melhor expressão do avanço do capitalismo industrial no Brasil seja justamente o registro de uma profunda heterogeneidade produtiva e do trabalho (1998, p. 237).

Este comportamiento puede ser explicado por las transformaciones resultantes del proceso de globalización productiva cuyos efectos impactan en modo en el que la producción se organiza al interior de cada economía, aunque también en el modo en el que se integra su cadena productiva doméstica a las cadenas globales de valor. Esta transformación en la naturaleza del comercio mundial en el que gran parte del valor agregado se debe al marketing, a la ingeniería o al diseño de productos más que a los procesos manufactureros (OIT, 2015), impacta de una manera importante en el sector terciario de la economía y, consecuentemente, en las ocupaciones que se relacionan directamente con él.

La baja en la participación del sector secundario de la economía está lejos de ser un fenómeno propio de Brasil o de los países de renta media, de hecho existe una vasta literatura que utiliza el término *desindustrialización* para caracterizar este comportamiento de las últimas décadas en las economías centrales. Rodrik (2015) sostiene que el proceso de desindustrialización ha sido mucho más severo en las economías de media y baja renta que en las centrales, con algunas excepciones en los países asiáticos, por eso es importante la diferenciación de este tipo de desindustrialización. Como esos países no pudieron completar su proceso de industrializacióny se están volcando a una economía de servicios, el autor defiende la utilización del término *desindustrialización prematura*, ya que las consecuencias para estas sociedades son completamente distintas que para las de las economías centrales: en las primeras se produce una disminución tanto en el porcentual de empleos del sector como en

el valor agregado de las mercaderías producidas. En el caso de las economías centrales, también se produce una disminuciónen el porcentual de empleos del sector aunque el valor agregado a las mercaderías mantiene una relación constante con el PBI, lo que indica un crecimiento diferencial en la productividad do trabajo que implica una participación de otro nivel en las cadenas globales de valor. Rodrik aclara que

> en la medida en que los países en desarrollo se abrieron al comercio, sus sectores manufactureros fueron doblemente golpeados. Los que no tenían una fuerte ventaja comparativa se volvieron importadores líquidos de mercaderías manufacturadas y revirtieron un largo proceso de sustitución de importaciones. Además, los países en desarrollo "importaron" la desindustrialización de los países avanzados porque quedaron expuestos a las tendencias de precios relativos de las economías avanzadas. La baja en el precio relativo de la manufactura en los países desarrollados comprimió el mercado manufacturero en todos lados, inclusive en los países que tal vez no hayan experimentado mucho progreso tecnológico. Esta consideración es consistente con la fuerte reducción en los sectores de empleo y de participación del producto en los países en desarrollo (2015, p. 4, traducción libre del inglés).

Conviene recordar que, según lo analizado en el capítulo anterior, hay una distinción entre los tipos de trabajo que están exceptuados de esos procesos productivos, lo que produce un aumento de la polarización entre el trabajo complejo y el trabajo simple.

Según datos de la OECD (2013), Brasil es la segunda economía entre los países de la organización y sus pares que más aumenta el valor de las exportaciones de otros países (detrás de Rusia) y una de las que presenta el menor valor agregado de componentes importados en sus exportaciones. O sea, Brasil participa de la cadena global de valor aumentando el valor de las mercaderías que otros países exportan, y sin vender productos con mayor valor agregado. Esto se debe a la preponderancia de la exportación de *commodities* en el esquema de su comercio exterior. Por otro lado, el mercado interno está cada vez más abastecido por mercaderías manufacturadas provenientes de las cadenas productivas globales, debido a los precios competitivos de los países del sudeste asiático y al cambio favorable a las importaciones. Lo que conviene destacar es que la pérdida de la participación de la industria brasileña en el PBI es compatible con cierta desindustrialización y primarización de la economía, observada principalmente luego del desmonte de las cadenas productivas del país que se acentúa con los procesos de liberalización económica iniciados en la década de 1990. Un patrón completamente distinto de la desindustrialización observada en las economías centrales.

En síntesis, podemos decir que en sesenta años en Brasil, el sector primario presentó una baja de aproximadamente 83% de participación en el PBI, a costa de un crecimiento de 33% del sector secundario y de un aumento de 35% del sector terciario. Al comparar esos datos

con la composición del mercado de trabajo en el mismo período (gráfico nº 1), los resultados son significativamente diferentes en lo que respecta a los sectores secundario y terciario, ya que estos sectores presentaron un crecimiento de participaciones en el total de ocupaciones diferente de su relación con el PBI.

La participación del sector primario en el total de puestos de trabajo disminuyó en la misma proporción de participación del PBI, pasando de 60,7% en 1950 a 11% en 2010, con una pérdida acumulada de 82%. En el caso del sectorsecundario, se observó una oscilación en el período, en lo que respecta a su participación relativa en el total de ocupaciones: de 1950 a 1980 registró un aumento de 100%, y de 1980 a 2010, presentó una baja de 17,8%, lo que alcanza, en el período total, un aumento de 65%. Por otro lado, el sector terciario que presentó pocas modificaciones en su participación en el PBI entre 1950 y 1980, registró para el mismo período un aumento de 63,3% en el total de ocupaciones, seguido de un crecimiento de 57,5% en el período siguiente, lo que representa una variación de 157% en sesenta años.

La expansión productiva de la industria brasileña en los años 50 fue la responsable del aumento de puestos de trabajo vinculados al sector terciario durante el período que va hasta el inicio de la década de 1980, debido principalmente a dos situaciones: (1) por el desarrollo de actividades que se convirtieron en funciones intermediarias complementarias al proceso de industrialización y modernización agrícola (las profundas transformaciones tecnológicas que se produjeron en los sectores de comunicación y transporte que pasaron a integrar el mercado nacional e internacional para facilitar la producción y circulación de mercaderías también fueron responsables de la expansión de las actividades de comercio y servicios y, en consecuencia, de la expansión de las ocupaciones relacionadas con estas actividades); y (2) por la necesidad de atender a las necesidades de una población que se urbanizaba con intensa rapidez debido a las posibilidades de empleo que el proceso de industrialización generaba.

Además, los puestos de trabajo creados en el sector secundario no fueron suficientes para absorber el exceso de población producto del proceso de urbanización y de la constante migración de las áreas rurales, lo que forzó a este excedente que no encontraba vacantes en los sectores formales a emplearse en actividades informales –la mayoría pertenecientes al sector de servicios–, con salarios generalmente inferiores a los registrados en las mismas ocupaciones formales (Pochamnn, 2012), y en ocupaciones de baja cualificación. Así, las actividades de ese sector pasaron a crear su propio mercado con una enorme diversidad de

oferta, en que la que confluyeron actividades que requerían distintas combinaciones de intensidad de capital y de trabajo[83], y distintos niveles de cualificación.

Lo que conviene señalar es que las características de la organización de las unidades productivas interfieren en los criterios de la oferta de trabajo. O sea, cuanto mayor es la especialización y la homogeneidad de la estructura productiva, mayores la necesidad de especialización de la fuerza de trabajo, con mayores requisitos de cualificación y escolaridad, y viceversa. Del mismo modo, la existencia de alguna estabilidad en un sector económico puede crear un segmento específico de puestos de trabajo que se integran a las estructuras productivas relacionadas con este sector económico, por lo cual es posible distinguir

> de um lado, uma série de segmentos no mercado de trabalho e de outro, um número de variados postos de trabalho que não fazem parte de nenhum segmento. Esses postos de trabalho não estruturados constituem a base do mercado de trabalho. De um modo geral são postos de trabalho que não tem maiores requisitos profissionais para um desempenho normal, não são específicos de indústrias particulares e não promovem a especialização da mão-de-obra. Quando a maioria dos segmentos do mercado de trabalho assalariado não são construídos em torno de ocupações bem definidas, torna-se mais arbitrária a referência da especificidade dos postos de trabalho e da especialização da mão-de-obra aos requisitos de qualificação profissional (Baltar, 1985, p 248).

En el próximo apartado, nos detendremos en las caracteristicas del mercado de trabajo en cuanto a los ingresos y la escolaridad, para posteriormente cotejar estos datos con la distribución de la renta entre capital y trabajo.

2.2 El ingreso de la población que trabaja

En lo que respecta a los ingresos, Pochmann (2012) identifica, desde los años 1970, tres patrones en la evolución del nivel ocupacional y del ingreso del conjunto de la población brasileña. El primero estaría relacionado con las décadas de 1970 y 1980 caracterizadas por un aumento de nuevos puestos de trabajo que se concentraron en las ocupaciones con ingresos de hasta 1,5 salarios mínimo y en las que superan los cinco salarios mínimos. En ambas décadas, más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo se concentraron en estas dos franjas de remuneración, con 50,8% en 1970 y 58,2% en la década siguiente. Con respecto a los puestos de trabajo sin remuneración[84], los dos períodos presentaron o una participación negativa (-0,36% en 1970) o una baja participaciónen el total (0,69% en 1980).

[83] Comúnmente, las empresas de servicios son de trabajo intensivo. No obstante, con el desarrollo tecnológico, algunas actividades requieren alta incorporación de equipamientos con baja intensidad de trabajo, como es el caso de los servicios de compra *online* con la entrega através de transporte de carga o de los servicios bancarios efectuados a distancia por computadora.

[84] En la metodología de la Investigación Nacional por Muestreo de Domicilios (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD), se incluyen en el grupo "sinremuneración" a las personas que reciben apenas

El segundo patrón que se relaciona con la década de 1990 presentó una nueva característica: se abrieron menos puestos de trabajo que las décadas anteriores y la mitad de estos (53,5%) eran considerados sin remuneración, con reducción de aproximadamente 3% en las ocupaciones con ingreso de hasta 1,5 salarios mínimos. Mientras que en la década anterior, de los nuevos puestos creados, 32,94% preveían una remuneración por encima de cinco salarios mínimos, en los años de 1990 esta franja de remuneración representó apenas 8,62% del total.

Los procesos de desregulación financiera, económica y comercial implementados, sumados a la inserción del país en la nueva división internacional del trabajo y la reorganización de la producción según las premisas de la reestructuración productiva fueron determinantes para la relación entre la poca expansión económica y las presiones de la población económicamente activa que comprometieron la generación de empleos y aumentaron la precariedad laboral. No es casual que más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo se hayan limitado a la clase de los "sinremuneración".

En la década de 2000, el autor identifica un tercer patrón en el que se crearon el doble de puestos de trabajo en comparación con la década anterior de los cuales 94,9% poseían un ingreso de hasta 1,5 salarios mínimos, con una reducción considerable de la participación de los puestos de trabajo con ingresos de hasta cinco salarios mínimos (20%) y de los sin remuneración (5%). En la comparación de los cuatro períodos, la década de 2000 fue la que más puestos de trabajo nuevos generó, aunque con una gran concentración en la franja de menor remuneración con una disminución de la oferta de los que ofrecen remuneraciones por en cima de cinco salarios mínimos, tendencia que ya se presentaba desde la década de 1990.

Para ampliar el análisis, cabe observar cómo el patrón observado en la creación de los nuevos puestos de trabajo se relacionó con la evolución de la composición ocupacional de la población en su totalidad, según las franjas de remuneración. Al cotejar esos datos con el total de la población mayor de diez años por niveles de ingreso, según las informaciones disponibles de los censos de 2000 y 2010, percibimos que: en 2000, las personas que recibían hasta dos salarios mínimos representaban 48,8% del total de personas ocupadas (23,4% con

---

alimentación, ropa, medicamentos, etc., a modo de retribución por el trabajo. La PNAD fue creada en 1967 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y se trata de un sistema de encuestas por muestreo de domicilios que investiga diversas características socioeconómicas y demográficas de la población. La PNAD se inició en el segundo trimestre de 1967 y sus resultados fueron presentados con periodicidad trimestral hasta el primer trimestre de 1970. A partir de 1971, los relevamientos pasaron a ser anuales durante el último trimestre de cada año. Para más información, ver IBGE, 2015. A partir de 2016, la PNAD fue sustituida por la PNAD continua, como veremos más adelante.

hasta un salario mínimo); las que recibían arriba de cinco salarios mínimos representaban el 18,2%; y las sin ingreso, 7,6%. En el censo de 2010, del total de personas ocupadas, 66,3% recibían hasta dos salarios mínimos (33,2% con hasta un salario mínimo); 8,6% recibían más de cinco salarios mínimos; y 6,6% no recibían remuneración. Dentro del período, hubo un aumento de aproximadamente 36% en la participación de los que recibían hasta dos salarios mínimos; una baja de 53% de los que recibían hasta cinco salarios mínimos, y también una baja de 13,5% de los que no recibían remuneración.

Aunque Pochmann afirme que el aumento de la participación "de los ingresos de los trabajadores de salario de base impulsó la modificación significativa en la estructura de la masa de remuneración del conjunto de ocupados brasileños" (2012, p. 29), conviene destacar que incluso con el considerable crecimiento económico del país durante la década de 2000, en 2009, según los datos presentados por el autor, aproximadamente la mitad de la clase trabajadora que recibía hasta un salario mínimo y medio, solo tenía 24,5% del total de los ingresos del trabajo, mientras que los 7,5% de los ocupados que recibían más de cinco salarios mínimos eran responsables del 35,3% del total de los ingresos del trabajo[85].

Antes de continuar este análisis sobre los otros indicadores del mercado de trabajo, conviene detenernos en la discusión sobre la distribución funcional de la renta nacional[86] ya que, a partir de esto, se podrá visualizar el peso relativo del trabajo en la composición del PBI, o bien, cuánto de la renta nacional acaparan el trabajo y el capital. Esto tornará más visibles sus contradicciones[87].

[85] Aunque la desigualdad de la renta esté determinada en gran medida por la concentración de las rentas de capital, cabe considerar en este análisis las desigualdades entre los ingresos. Además, más allá de la renta asignada al trabajo, la naturaleza de la ocupacióny las condiciones de trabajo también constituyen otras formas importantes de desigualdad. Se retomará la discusión en este capítulo.

[86] En economía, la distribución de la renta nacional puede ser evaluada según criterios distintos: a partir de un análisis funcional, que se refiere a su distribución por la función desempeñada en el proceso productivo; o a partir de su distribución entre los individuos que componen una determinada población. A la primera se la denomina *distribución funcional* de la renta porque clasifica el total de la renta entre la que proviene del trabajo, de los propietarios de la tierra y de los propietarios del capital. La segunda se denomina *distribución personal de la renta*, porque analiza cómo la renta se distribuye entre los individuos y las familias sin considerar la propiedad de activos o el modo de inserción en la producción. De este modo, un análisis que permita comprender la desigualdad en la distribución de la renta y que considere solo la distribución personal, da lugar a explicaciones centradas únicamente en las características de los individuos, por ejemplo, las que fundamentan la Teoría del Capital Humano.

[87] Cabe destacar que, aunque el análisis de la distribución funcional no discrimine las diferencias de salario existentes entre las diversas ocupaciones o, incluso entre la ganancia y el salario (por ejemplo, entre los empleadores y los trabajadores cuentapropistas), y aunque registre los problemas de reducción de la renta debido a las declaraciones de ingresos de los entrevistados en la encuestas por hogares, contribuye a un estudio comparativo de la composición y distribución de la renta durante determinados períodos de tiempo. Debido a esta dispersión salarial y a la relativa dificultad para analizar el perfil distributivo brasileño, algunos autores

2.2.1 Algunas consideraciones sobre la distribución de la renta entre capital y trabajo

Por más que se parta del principio de que la desigualdad en la distribución de la renta está determinada por las relaciones antagónicas de producción entre trabajo y capital, y es necesaria para la reproducción del sistema precisamente por eso, conviene analizar cuánto un aumento de la acumulación y la modificación de otros factores que con ella se relacionan interfieren en el patrón de distribución de la renta entre las distintas clases sociales en un determinado período histórico.

Según datos del Instituto de Encuestas Económicas Aplicadas (IPEA, 2011), en las décadas de 1960 y 1970 cuando Brasil presentaba un fuerte crecimiento, se produjeron una expansión de la renta per cápita y una mejora en la ocupación, con un incremento de 4,2% al año de las condiciones generales del trabajo[88]. Sin embargo, entre 1960 y 1980, la participación del ingreso del trabajo en la renta nacional cayó un 11,7%, y aumentó en 21,9% la desigualdad en la distribución personal de la renta del trabajo. En este período de intenso proceso de industrialización, el crecimiento económico venía acompañado tanto del aumento de las desigualdades en la distribución de la renta como de la concentración de riquezas.[89] Entre los años de 1980 y 2003, se observa otro movimiento: mientras se producen pequeñas oscilaciones en la renta per cápita, la situación general del trabajo empeora en un 14%, y la participación del ingreso del trabajo en la renta nacional se reduce un 13%, por lo cual se mantiene el mismo patrón de desigualdad en la distribución personal de la renta del trabajo[90]. En el período comprendido entre los años 2004 y 2010, se produce una expansión de la renta per cápita en un promedio de 3,3% al año, con una mejora del índice de la situación general del empleo al ritmo de 5,5% al año en promedio, más allá de un aumento de 14,8% de la participación del ingreso del trabajo en la renta nacional. Además de eso, se observa una reducción de un 10,7% en la desigualdad de la distribución personal de la renta del trabajo.

Sin embargo, si se tiene en cuenta el período de boom de las *commodities* en que se produjo una expansión acelerada del PBI, la participación del ingreso del trabajo en la renta

---

como Mattos (2005) y el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (Dieese, 2012) defienden el uso combinado de la distribución personal de la renta con el enfoque funcional de la renta.

[88] Para el IPEA (2011), la situación general del trabajo puede evaluarse mediante el análisis de la expansión de la tasa de ocupación (o la baja de la tasa de desempleo), de la formalización de la ocupación y de la baja de la pobreza absoluta.

[89] La divulgación de los datos del censo de 1970 generó un importante debate nacional que, en la época, fue denominado "controversia sobre la distribución de la renta en Brasil". Para profundizar más, ver Tolipan & Tinelli, 1975.

[90] Cabe indicar que en el período se produjeron variaciones significativas con un aumento considerable en el grado de desigualdad de la renta personal entre 1987 y 1990. Desde 1990 hasta 2003, esta tendencia disminuyó y alcanzó valores similares a los observados en 1985.

nacional en 2009, apesar de haber aumentado, presentaba un valor inferior al 9,6% del de 1995. Además de eso, registró apenas un punto porcentual más alto que el del valor presentado en 2002, con trayectorias distintas entre las regiones brasileñas (IPEA, 2012). De esta manera, lo que se observa en los catorceaños que separan 1995 de 2009 es que, incluso con la expansión del mercado de trabajo que absorbió un sector considerable del EIR y de las políticas públicas que contribuyeron a la disminución de la extrema pobreza, ambas situaciones–que impactaron de manera más favorable en el perfil de desigualdad social del país–, el segmento social cuya remuneración principal derivaba de la renta de la propiedad (lucro, intereses, renta de la tierra y alquileres), en 2009, representaba 14,3% de la población económicamente activa (PEA), mientras que en 1995, representaba apenas un 3,9% (Pochmann, 2012).

La comprensión del comportamiento del porcentual de la renta de la propiedad, incluso en situaciones de mejora relativa del mercado de trabajo y de crecimiento económico, debe necesariamente tener en cuenta un análisis que incorpore las relaciones entre el capital portador de intereses, el capital ficticio, y el fondo público en la reproducción del capital. Según advierte Chesnais (2005), el capital portador de intereses se encuentra en el centro de las relaciones económicas y sociales en la contemporaneidad y tiene como terreno de acción los mercados financieros integrados entre sí en el ámbito doméstico y articulados en el plano internacional. Esta situación es particularmente impactante y visible en el caso de los países periféricos donde operan, históricamente, diversas estrategias de concentración de la renta y del patrimonio. En Brasil, 1/3 del presupuesto público está comprometido con el capital portador de intereses y el capital ficticio (Salvador, 2017), lo que genera una apropiación del fondo público en favor de estos capitales y en detrimento de la implementación de políticas sociales que favorecen tanto la reproducción de la fuerza de trabajo como los gastos sociales.

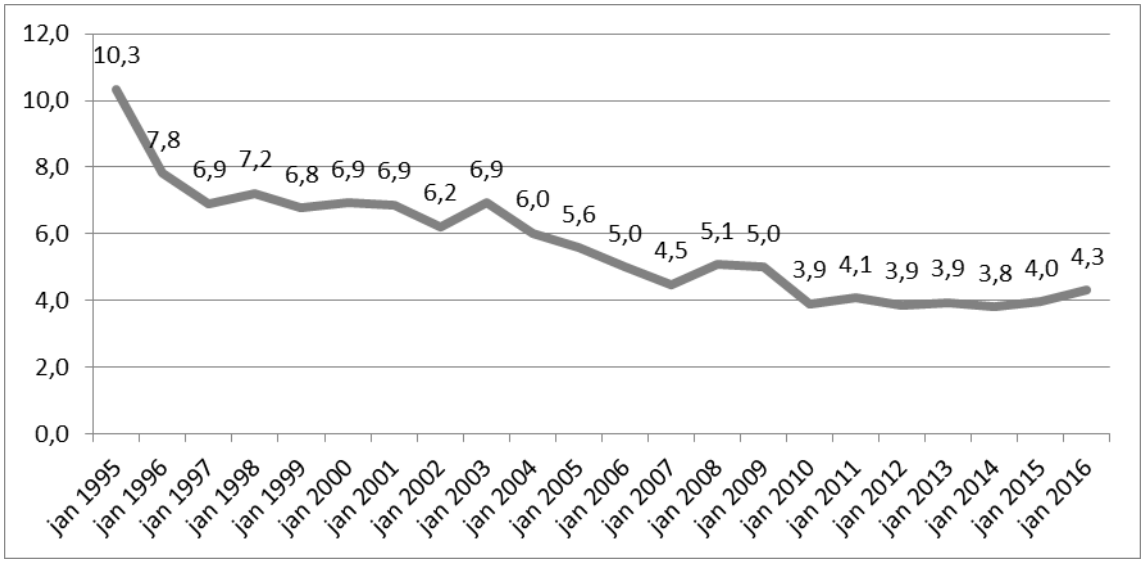
Para profundizar aún más el análisis sobre la magnitud de la apropiación del capital de la renta producida, cabe hacer algunas consideraciones sobre la remuneración de la fuerza de trabajo según el valor del salario mínimo relacionándola con lo que sería necesario para la reproducción del trabajador y de su familia. Ahora, si el objetivo de este trabajo es analizar el comportamiento del mercado de trabajo según el modo en el que la relación capital trabajo se establece, cabe, por lo tanto, identificar las condiciones en que los trabajadores viven situaciones de acentuada explotación, estando empleados e incluso con un trabajo formalizado. Esto permitirá echar luz sobre los datos que las estadísticas oficiales no demuestran.

Para ello, se utilizará el estudio mensual proporcionado por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (Dieese) que presenta la mejor metodología para evaluar el poder de compra del salario mínimo brasileño, al comparar el salario mínimo real y el salario mínimo necesario (de lo que resultaría la canasta básica para cubrir mensualmente todos los gastos de una familia de dos adultos y dos niños)[91]. En este sentido, nos aproximaríamos al valor de la remuneración del trabajador según las condiciones necesarias para garantizar la reproducción de su fuerza de trabajo y de las condiciones de vida de su familia[92].

Según esta metodología, para los valores de enero de cada año, la brecha entre el valor del salario mínimo necesario y el salario mínimo oficial pagado en 1959 (primer año en que se realizó la encuesta) era de 1,4. Hasta 1973, la brecha quedó por debajo de cuatro; a partir de entonces, esa relación osciló bastante y alcanzó su mayor pico en enero de 1995 cuando el salario mínimo oficial debía multiplicarse por 10,3 para estar a la altura del valor del salario mínimo necesario (Dieese, 2010).

Gráfico nº 2

Razón entre salario mínimo necesario y salario mínimo oficial. Brasil. Enero1995/ene 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Dieese (2017).

En el Gráfico nº 2, se percibe que entre enero de 2003 (inicio del gobierno Lula da Silva) y enero de 2007 la tendencia fue a la baja de la disparidad entre los salarios necesario y

[91]Conviene aclarar que, según la Constitución brasileña en su artículo 7º, inciso IV, es derecho del trabajador recibir un salario mínimo que atienda a sus necesidades básicas y las de su familia con viviente, alimentación, educación, salud, ocio, vestuario, higiene, transporte y previsión social (Brasil, 1988).

[92] Para profundizar más respecto de la metodología, ver Dieese 2010 y 2016.

mínimo que pasó de 6,9 a 4,5. En 2008 y 2009, la disparidad vuelve a aumentar, cae considerablemente en enero de 2010 y mantiene alguna constancia hasta enero de 2015. Aunque consideremos que luego de la asunción del PT se produce una mejora relativa del poder de compra del salario mínimo oficial en comparación con los años anteriores[93], la fuerza de trabajo continuó siendo remunerada por debajo de su valor (el año en el que la situación fue más favorable para eltrabajador, el salario mínimo oficial era 3,8 veces menor que el mínimo necesario). Incluso con los reajustes del período en función de la inflación, en ninguno de los años se pudo alcanzar la media de la razón existente en los catorce años que configuran el intervalo que va desde que el Dieese comienza a medir los datos (1959) hasta 1973 cuando estalló la crisis del petróleo (en torno de 3,5). La mejor proporción, que es la existente en 2014 (3,8), se acerca al valor que oscilaba entre 1973 y 1983 que giraba en torno a cuatro.

Así, si el 66,3% de la población ocupada recibe hasta dos salarios mínimos, según se presentó oportunamente en este capítulo, podemos afirmar que en el período comprendido entre 2003 y 2016, años en que el salario mínimo tuvo su poder de compra más alto, la fuerza de trabajo brasileña fue remunerada aproximadamente 1,9 veces por debajo del mínimo necesario para garantizar su reproducción, y en las situaciones en que este poder de compra estuvo peor, esta fue remunerada 3,5 veces menos. Nótese que, en este caso, estamos considerando las situaciones de incremento de dos salarios mínimos. Como de este total, el 33,2% recibe hasta unsalario mínimo, lass disparidades son las que se indican en el gráfico nº 2.

De este modo, acordamos con Luce (2013) en la utilización de la categoría de *sobreexplotación de la fuerza de trabajo* para comprender los fundamentos de esa realidad en la que se produce una "violación del valor de la fuerza de trabajo" (p. 171) cuando esta se remunera por debajo de su valor y no le permite al trabajador reponerse del desgaste que le produce su fuerza de trabajo[94].

2.2.2 Ingreso y escolaridad

Retomando la discusión sobre la generación de los puestos de trabajo durante la década de 2000, puede observarse que se caracterizó por la absorción del EIR liberado durante la década

[93] Segúnel Dieese (2015), el salario mínimo acumuló en el período de abril de 2002 a enero de 2016, un aumento real de 77,18%.

[94]La discusión de Rui Mauro Marini sobre la caracterización de las economías dependientes y sus principales categorías de análisis, por ejemplo, la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, puede ser profundizada en Marini (2000 y 2012).

anterior, principalmente entre aquella fracción que estaba ocupada en trabajos sin remuneración. Sin embargo, los puestos de trabajo creados requerían poca o ninguna cualificación específica pues, con ingresos de hasta 1,5 salarios mínimos, tuvieron una fuerte participación en el sector de servicios (30%), del comercio (10,8%) y de las actividades de la industria extractiva y de la construcción civil (10%) (Pochmann, 2012).

En el análisis de los datos referentes al sector de servicios, que fue el de mayor participación en las nuevas ocupaciones, se observa el mismo patrón de remuneración cuando se considera el total de ocupaciones. Según datos de la Encuesta Anual de Servicios (PAS) realizada por el IBGE en 2010, las empresas del sector de servicios que más ingresos generaban eran las ligadas a las actividades de información y comunicación (29,6% del total) ya las actividades de transportes, servicios auxiliares a los transportes y correo con 28,2% del total. Ambas son las que más ganancias le generaban al sector. La media salarial del primer grupo era de 5,8 salarios mínimos, y del segundo, 2,9. Sin embargo, las empresas que más trabajadores empleaban eran las relacionadas con los servicios profesionales, administrativos y complementarios con 40,7% del total (con un promedio de 2,1 salarios mínimos), seguidas de los servicios prestados a las familias con 21,3% (con un promedio de 1,5 salarios mínimos). Dicho de otra forma, 62% de las ocupaciones en el sector de servicios poseen una franja salarial que varía en un promedio de 1,5 a 2,1 salarios mínimos[95].

[95] Los servicios de información y comunicación reúnen actividades ligadas a la creación, difusión, transmisión y almacenamiento de productos con contenido de información. En este grupo, en 2010, la actividad de telecomunicaciones que poseía apenas 4,5% del total de empresas del segmento (de gran porte e intensivas de capital), fue responsable del mayor ingreso general (56,1%) y por el mayor salario medio mensual (6,3 salarios mínimos), por encima de la media de los servicios de información y comunicación (5,8 salarios mínimos). Sin embargo, ocupaba 19,9% del total de trabajadores del grupo. Los servicios de transporte, servicios auxiliares a los transportes y al correo, incluyen actividades de transporte de pasajeros o mercancías que involucran además a las empresas que prestan servicios de almacenamiento, carga y descarga, y otras actividades auxiliares a los transportes, tales como los servicios de correo, entrega y *delivery*. En 2010, el transporte vial que involucra tanto el transporte de pasajeros como el de cargas, obtuvo la mayor participación en el ingreso operacional líquido generado en los transportes (54,5%), empleando el 66,7% del total del sector. El transporte fluvial se destaca con el mayor salario medio mensual, 17,8 salarios mínimos, frente al promedio de 2,9 salarios mínimos para el conjunto de los transportes. El grupo de los servicios profesionales, administrativos y complementarios involucra, predominantemente a las empresas que prestan servicios de apoyo a la producción. Entre las actividades que lo componen, se destacan los servicios técnico-profesionales en las áreas de asesoría, consultoría y análisis científico y técnico especializado, como las actividades relacionadas con la publicidad y el marketing, la contabilidad y la asesoría jurídica, entre otras. Los servicios técnico-profesionales se diferencian de las otras actividades porque demandan una mano de obra más cualificada y entrenada que presenta la mayor media salarial, 3,5 salarios mínimos, considerando que la media general del grupo fue de 2,1 salarios mínimos. Al grupo de las actividades económicas agregadas como servicios prestados a las familias, pertenecen los servicios de alimentación que incluyen restaurantes, bares, vendedores de comida ambulantes y los proveedores de comidas rápidas. Estos servicios se destacaron por ser la actividad principal en términos de generación de ingreso, valor agregado, masa salarial, personal ocupado y número de empresas del total del grupo. En 2010, los servicios de alimentación concentraron el 62,2% de las empresas del grupo de servicios prestados a las familias, con 64,5% de ingreso operacional líquido, y con el 61,8% del total de ocupaciones (IBGE, 2010).

Para completar el análisis de ingresos, se utilizarán algunos indicadores de escolaridad proporcionados por la PNAD. Los datos registrados para los años de 2001, 2003 y 2015[96], según los datos de los censos, además de revelar características semejantes en tanto considera el ingreso mensual indicado por el universo de personas ocupadas, posibilitan el cruce con los datos de escolaridad (Tabla nº1).

[96]En los años en los que se realizaron los censos, la PNAD no va al campo.Por eso optamos por analizar el año 2001, para incorporar el penúltimo año del gobierno de FHC; el año 2003, primer año del primer gobierno de Lula da Silva; y 2015, primer año del segundo gobierno de Dilma Rousseff.

Tabla nº1

Personas de 10 años o más ocupadas en la semana de referencia por años de estudio y tipo de ingreso (mil personas). Brasil. 2001/2003/2015.

Año	Años de estudio	hasta 1 sm	%	1 a 2 sm	%	2 a 3 sm	%	3 a 5 sm	%	5 a 10 sm	%	10 a 20 sm	%	20 sm y +	%	s/ ingreso	%	s/d.	%	Total	%
2001	Sin estudios	5.598	41,9	2.933	22,0	797	6,0	411	3,1	164	1,2	43	0,3	11	0,1	3.241	24,3	162	1,2	13.360	100
	1 a 3 años	4.112	33,6	3.501	28,6	1.324	10,8	713	5,8	305	2,5	85	0,7	27	0,2	2.044	16,7	139	1,1	12.250	100
	4 a 7 años	5.474	23,8	7.265	31,6	3.477	15,1	2.520	11,0	1.164	5,1	305	1,3	76	0,3	2.449	10,7	245	1,1	22.975	100
	8 a 10 años	1.677	16,6	2.966	29,3	1.833	18,1	1.654	16,3	992	9,8	270	2,7	74	0,7	536	5,3	117	1,2	10.119	100
	11 a 14 años	1.379	10,7	2.783	21,6	2.018	15,7	2.465	19,2	2260	17,6	952	7,4	266	2,1	504	3,9	235	1,8	12.862	100
	15 años y +	245	4,8	496	9,6	444	8,6	666	12,9	1.166	22,7	1.041	20,2	741	14,4	134	2,6	214	4,2	5.147	100
	n.d.[a]	65	28,1	75	32,5	37	16,0	25	10,8	8	3,5	2	0,9	0	0,0	17	7,4	2	0,9	231	100
	Total	18.550	24,1	20.019	26,0	9.930	12,9	8.454	11,0	6.059	7,9	2.698	3,5	1.195	1,6	8.925	11,6	1.114	1,4	76.944	100
2003	Sin estudios	4.158	50,0	1.588	19,1	395	4,8	174	2,1	47	0,6	13	0,2	3	0,0	1.834	22,1	99	1,2	8.311	100
	1 a 3 años	3.982	40,0	2.406	24,1	774	7,8	384	3,9	131	1,3	36	0,4	9	0,1	2.153	21,6	90	0,9	9.965	100
	4 a 7 años	7.338	32,4	6.556	28,9	2.805	12,4	1.577	7,0	583	2,6	152	0,7	48	0,2	3.399	15,0	223	1,0	22.681	100
	8 a 10 años	3.845	28,9	4.146	31,2	1.945	14,6	1.356	10,2	547	4,1	158	1,2	46	0,3	1.119	8,4	125	0,9	13.287	100
	11 a 14 años	2.937	14,7	5.817	29,1	3.876	19,4	3.437	17,2	2.053	10,3	686	3,4	211	1,1	680	3,4	311	1,6	20.008	100
	15 años y +	109	1,7	377	6,0	623	10,0	1.263	20,2	1.576	25,2	1.242	19,9	736	11,8	92	1,5	238	3,8	6.256	100
	n.d.[a]	114	42,7	86	32,2	24	9,0	10	3,7	3	1,1	1	0,4	0	0,0	27	10,1	2	0,7	267	100
	Total	22.483	27,8	20.976	26,0	10.442	12,9	8.201	10,2	4.940	6,1	2.288	2,8	1.053	1,3	9.304	11,5	1.088	1,3	80.775	100
2015	Sin estudios	2.607	45,9	1.380	24,3	277	4,9	108	1,9	43	0,8	6	0,1	5	0,1	1.140	20,1	115	2,0	5.681	100
	1 a 3 años	2.824	44,4	1.788	28,1	358	5,6	123	1,9	42	0,7	9	0,1	5	0,1	1.134	17,8	82	1,3	6.365	100
	4 a 7 años	6.565	35,7	6.842	37,2	1.716	9,3	781	4,3	273	1,5	48	0,3	11	0,1	1.949	10,6	189	1,0	18.374	100
	8 a 10 años	4.825	30,7	6.805	43,3	1.775	11,3	840	5,3	303	1,9	64	0,4	14	0,1	941	6,0	162	1,0	15.729	100
	11 a 14 años	6.950	19,7	15.672	44,4	5.546	15,7	3.533	10,0	1.765	5,0	352	1,0	60	0,2	874	2,5	565	1,6	35.317	100
	15 años y +	631	4,6	2.473	17,9	2.268	16,4	2.940	21,3	3.067	22,2	1.436	10,4	439	3,2	146	1,1	396	2,9	13.796	100
	n.d.[a]	54	47,0	45	39,1	3	2,6	1	0,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0	10	8,7	2	1,7	115	100
	Total	24.456	25,6	35.005	36,7	11.943	12,5	8.326	8,7	5.493	5,8	1.915	2,0	534	0,6	6.194	6,5	1.511	1,6	95.377	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la PNAD/IBGE (tabla nº 1869 – SIDRA/IBGE)

Notas: nd[a] = no determinados y sin declaración. La categoría *sin ingreso* incluye a las personas que recibieron solo beneficios. Luego de la promulgación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Brasileña en 1996 hasta el año de 2006, la educación básica en Brasil estuvo organizada según los siguientes ciclos: el primer ciclo de la educación fundamental equivaldría a los cinco primeros años de estudios; el segundo ciclo de la educación fundamental a los tres años siguientes; y la enseñanza media a los tres siguientes. Cada año equivaldría a una serie. En total, la educación básica duraría 11 años. En febrero de 2006, fue sancionada la ley nº 11.274 que estableció la duración mínima de nueve años para la enseñanza primaria, a partir de la inclusión del preescolar como educación primaria. Así, la educación fundamental pasó a tener cinco años iniciales y cuatro años finales, lo que hace un total de 12 años de educación básica.

En el período comprendido entre los años 2001 a 2015, el porcentual de población ocupada que recibía hasta dos salarios mínimos pasó de 50,1% a 62,3% del total, presentando un aumento de 24,3%. En relación con la población de ocupados con ingresos por arriba de cinco salarios mínimos, se produjo una disminución relativa en todas las franjas, con un retroceso mayor en la franja de cinco a diez salarios mínimos (2,1 puntos porcentuales en la de cinco a diez; 1,5 en la de diez a veinte, y un punto porcentual en la de más de veinte salarios mínimos). En el mismo período, se observa también una disminución relativa de 43,9% en el porcentual de personas que informaron no poseer ingresos.

La población ocupada de menor escolaridad presentó diferencias importantes. Los que referían ser analfabetos pasaron de 17,4% en 2001 a 5,9% en 2015, lo que representó un descenso de aproximadamente 66%. El grupo de los que tenían hasta siete años de estudio también descendió: pasó de 63,1% en 2001 a 31,9% en 2015, lo que muestra una disminución relativa de 49,4%.

Incluso respecto de la escolaridad, el grupo que presentó mayor avance relativo en el período fue el relacionado con los que poseían de once a catorce años de estudio: en 2001, representaban 16,7% del total de la población ocupada; en 2015 este porcentual sube un 37%, lo que representa un aumento de 121,5%. En la secuencia, los de quince años o más de estudio presentaron un aumento de 116,4 % seguidos de los de ocho a diez años de estudio con 25,4%.

Se bien se observa un aumento de la escolarización de la población en su totalidad, es preciso considerar que el análisis de los datos sin desagregación por región no permite vislumbrar las enormes disparidades regionales que aún persisten en el país, sobretodo las existentes al comparar las regiones norte y nordeste con las demás[97]. Además, cabe resaltar

[97]De acuerdo con la PNAD de 2014, la tasa de analfabetismo en la población mayor de diez años (porcentual de analfabetos en relación con el total) variaba desde 15,09% en la región nordeste y 9,87% en la región norte, a 5,75% en la región sudeste y 5,96% en la región sur. De acuerdo con la metodología de la PNAD, una persona se considera alfabetizada cuando refiere saber leer y escribir por lo menos una nota simple en el idioma que conoce. La PNAD también informa las tasas de analfabetismo funcional que, según la definición utilizada en el estudio, se refiere a la proporción de personas de quince o más años de edad con menos de cuatro años de estudio en relación con el total de personas del mismo rango etario. Pese a los debates sobre la mejor definición de analfabetismo funcional (ver Ribeiro, 1997), para las personas de 15 años o más, la tasa de analfabetismo funcional en el país, en 2014, era de 17,6% con la región nordeste presentando el índice más alto (27,1%) seguida por la región norte (20,4). Con respecto al ingreso medio mensual, mientras el valor para Brasil era de R$ 1.196,00; para la región norte, la media era de R$ 851,00, y para la del nordeste, R$ 766,00. La media de la región centro-oeste (la de mayor ingreso) equivalía a 1,91 veces a la de menor ingreso (región nordeste). Con respecto a la participación en el mercado de trabajo, mientras que la región sudeste poseía 43% del total de ocupaciones del país y 49,7% del total de empleos formales, la región norte participaba con 7,9% de las ocupaciones y 5,7% en los empleos formales, y la del nordeste, con 25,3% y 18,5%, respectivamente (Dieese, 2016b).

que, apesar de la mejoría de los índices de escolarización de la población brasileña, aún se evidencia un importante déficit educacional fruto de las desigualdades históricas de nuestra sociedad: según la PNAD de 2014 (IBGE, 2015), la escolaridad media de la población brasileña con más de diez años de edad es de 7,7 años de estudios completos, lo que equivale a la enseñanza básica incompleta. En comparación con los demás países de América del Sur, el informe sobre el desarrollo humano del Programa de las naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014) con datos de 2012, informa que Brasil alcanzó la segunda peor media de años de estudio de la población de mayores de 25 años (7,25 años); la peor media (con 7,05 años) fue la registrada por Colombia. La desigualdad de acceso a la enseñanza escolar, también puede ser evaluada através del análisis de la media de años de estudio por quintiles de ingreso escolar. No obstante, en el período de 2004 a 2014, se produjo una reducción de la brecha entre la media de años de estudio del primer quintil y del quinto quintil de ingresos; la diferencia es aún considerable: en 2004, el 20% de los que poseían los mayores ingresos de la población tenían aproximadamente tres veces más años de estudio que el 20% que poseía los menores ingresos (9,9 años medios de estudio contra 3,4 años), en 2014, esta diferencia cae cerca del doble (10,8 años contra 5,5 años) (IBGE, 2015a).

En la observación del cruce entre las informaciones de ingreso con las de escolaridad (tabla nº 1) observamos que en 2001, en el grupo de personas que recibían hasta dos salarios mínimos (50,1% da población ocupada), se observa que 74,9% se concentraba entre los que poseían hasta siete años de estudio. El grupo de los que poseía de ocho a diezaños de estudio respondían con el 12% de participación y los de once a catorceaños de estudio con 10,8% de participación. En 2015, esta característica se modifica por un desplazamiento para los niveles de mayor escolaridad. En el grupo de los que recibían hasta dossalarios mínimos (62,3% de la población ocupada), 37% poseían hasta siete años de estudio (baja de participación en un orden del 50,6%); 19,5% poseían de ocho a diez años de estudio (aumento del 62,5%); y 38% tenían de once a catorce años de estudio (aumento del 251,8%).

En relación con los de mayor escolaridad (15 o más años de estudio), en 2001, 57,3% del total recibía arriba de cinco salarios mínimos. En 2015, la situación se revierte: 64,2% de estos recibían **hasta** cinco salarios mínimos, teniendo en cuenta que el subgrupo de los que recibían más de veinte salarios mínimos fue el que mayor baja relativa presentó (aproximadamente once puntos porcentuales). Lo que debe señalarse, sin embargo, es que cuando se verifica una disminución relativa en el porcentual de ocupados con mayores ingresos, estamos verificando apenas que el número de personas con ingresos más altos

disminuyó, lo que demuestra que lejos de significar una mayordistribución, lo que puede estar ocurriendo es una mayor concentración de renta.

Según datos del informe sobre desigualdad mundial elaborado por Alvaredo, Chancel, Piketty, Saez y Zucman del *World Inequality Lab* (2017), corroborando los estudios de largo plazo de Souza (2016) y de Medeiros, Souza y Castro (2015)[98] en Brasil, en el período 2001-2015, el 1% más rico pasó del 26,2% al 28,3% de apropiación del total de la renta nacional, mientras que el 10% más rico subió del 54,3% al 55,6%, y el 50% más pobre pasó del 12,6% al 13,9% del total de la renta.

Estos datos indican que incluso con la baja de la desigualdad de la participación del trabajoen la renta nacional, la desigualdad total permaneció alta, lo que evidencia un aumento en la concentración de la renta entre muchísimos ricos en este período[99]. Una de las conclusiones del estudio central del informe citado es que la desigualdad de la renta en Brasil posee una resiliencia a la transformaciones principalmente debido a la extrema concentración de capital que se traduce en el porcentual de apropiación del total de la renta producida en el país (Morgan, 2017). La persistencia de ese patrón de desigualdad, incluso en situaciones de crisis de acumulación, impacta fundamentalmente en el modo en el que la fuerza de trabajo garantiza la reproducción de su existencia, en tanto que involucra a los gastos sociales. Conforme lo señalado en el apartado anterior de este capítulo, la apropiación del fondo público para mantener la rentabilidad del capital en detrimento de la garantía de un conjunto de políticas que aseguren derechos sociales es una de sus principales consecuencias. Se volverá a esta discusión en este trabajo.

En síntesis, se observa que en catorceaños, se produjo un aumento en la concentración de la población ocupada en las franjas de menor ingreso (del 50,1 % al total de ocupados que recibía hasta dos salarios mínimos, este porcentual sube a 62,3%), con una disminución relativa tanto de los ocupados con mayor remuneración, principalmente entre los de mayor escolaridad, como de los que refieren no recibir ingresos. Al mismo tiempo, se verifica una mejora, en la escolaridad en general, del grupo de los que tienen de once a catorce años de estudio lo que representa un aumento relativo mayor para todos. Obviamente, el comportamiento del mercado de trabajo en lo que respecta a la escolaridad acompaña el aumento de la escolarización de la población en su totalidad. No obstante, lo que conviene

[98]Los dos estudios citados utilizan como fuente de datos las informaciones tributarias (sistema de cuentas nacionales y las declaraciones del impuesto a la renta), y realizan comparaciones con los datos de las encuestas por hogares.
[99]Para mayor información sobre el estudio base del informe, ver Morgan (2017).

señalar es que este aumento de los años de estudio no tuvo como consecuencia un aumento en el nivel de ingreso. Por el contrario, mientras la escolaridad de la población ocupada aumentaba, disminuía la participación relativa de la clase de mayores ingresos. El aumento del llamado "capital intelectual" por sí solo no necesariamente llevó a la mejora correspondiente en los niveles de remuneración de la población ocupada. Pochmann (2001), en la década de 1990, ya observaba una tendencia que aún persiste en el mercado de trabajo brasileño: la de que no se observan transformaciones sustanciales en el contenido de los puestos de trabajo que exigirían un profesional con mayor cualificación y,consecuentemente, mayores ingresos. Al analizar la estratificación socioeconómica en el país, el autor identificó tres modalidades de relación entre escolarización e ingreso en los cargos de las empresas: los cargos de dirección, que mantienen una relación de superioridad entre el ingreso y la escolaridad; los cargos de administración, en los que existe cierta equidad entre las dos variables; y las ocupaciones asociadas directamente a la producción, en las que el nivel de ingreso se encuentra por debajo de la escolaridad. Así, la relación entre escolarización e ingreso es menos directa en los cargos de menor complejidad de trabajo. O sea, el proceso de escolarización lejos de ser el principal superador de los males del mercado de trabajo, apenas se subordina a las características de la funcionalidad del trabajo.

Tal constatación se debe a que la escolaridad y su relación con la remuneración del trabajador no deben ser comprendidas como variables independientes en el análisis de la inserción del trabajador en el mercado de trabajo. Estas son variables que dependen del rumbo del proceso de acumulación que es lo que verdaderamente determina el movimiento relativo de la masa de la fuerza de trabajo que puede ser explotada, sea estableciendo la cantidad que debe formar parte o no del ejército activo, sea estipulando y ajustando las calidades necesarias para que esa fuerza de trabajo pueda ser debidamente explotada. Como Marx indica, "la **fuerza de trabajo disponible** se desarrolla **por las mismas causas** que la **fuerza expansiva del capital***"* (2011a, p. 803, subrayado del autor).

Lo que se pretende señalar es que la expansión de la escolaridad no aumentó, en términos absolutos, el trabajo complejo en el período porque, como se ha visto, los puestos de trabajo creados se concentraron en el sector de servicios en ocupaciones vinculadas con actividades de baja productividad, con bajos salarios y que exigían poca cualificación. La expansión de las *commodities* y la posición que Brasil ocupa en las cadenas globales de valor no han demandado la existencia de un contingente significativo de fuerza de trabajo con formación compleja. Por ahora, lo que vale la pena señalar es que el modo en el que el mercado de

trabajo se estructura y se mueve está en permanente relación con la dirección que toma el proceso de acumulación en determinado período de tiempo. Por más obvia que parezca esta afirmación, encierra la idea de que no es el nivel de escolaridad, cualificación o franja etaria lo que determina el predominio de un determinado perfil de precariedad de la clase trabajadora en un país dado, pero sí el análisis más profundo de la composición y del modo en el que se constituye la especificidad del ejército industrial de reserva en el capitalismo contemporáneo, cómo se articula con el mercado mundial de mercaderías, y cómo el país se sitúa respecto de la división internacional del trabajo considerando la posición que ocupa en las cadenas globales de valor, que es a su vez determinada por varios factores que condicionan el modo en el que el capitalismo se reproduce históricamente en una determinada formación social.

Hasta aquí hemos visto algunas características del ingreso y de la escolaridad de la población ocupada en su totalidad. En el próximo apartado se presentarán algunas características de los trabajadores que componen el ejército activo para después analizar cómo está constituida la población que compone el EIR y caracterizar al *"precariado"* brasileño con el fin de comprender la dirección de las políticas de educación técnica del período trabajado.

2.3 – El EIR y el *"precariado"*

La literatura especializada de base marxista que analiza y discute el mercado de trabajo dispone de pocos estudios para identificar el tamaño del EIR a partir de las estadísticas oficiales. Según Neto y Germer (2013), uno de los pocos intentos fue de Foster et al. (2011). En este artículo, los autores parten de la consideración que

> "el gran traslado global de empleos" del Norte hacia el Sur, que se volvió una cuestión tan central en nuestro tiempo, no debe ser visto tanto en términos de competencia internacional, desindustrialización, crisis económica, nuevas tecnologías de comunicación –o incluso de fenómenos como globalización y financierización-, aunque sí se puede decir que cada uno de ellos desempeñó un papel. Por el contrario, ese traslado debe verse, fundamentalmente, como el resultado de la internacionalización del capital monopolista, producto de la expansión global de las corporaciones multinacionales y de la concentración y centralización de la producción en escala mundial. Además de eso, está ligado a todo un sistema de polarización de los salarios (tanto de la riqueza como de la pobreza) a escala mundial, cuya base está en el ejército de reserva global del trabajo (2011, p.2, traducción libre del inglés).

Partiendo de estas consideraciones, Foster et al argumentan que una de las claves para la comprensión del capitalismo contemporáneo y el modo en el que se ejecuta la división internacional del trabajo tiene que ver con el crecimiento del ejército de reserva mundial, que

ha alterado no solo la posición del trabajo de los países periféricos, sino que ha interferido en el estancamiento y el descenso de los salarios en los países centrales. Según lo debatido en el capítulo anterior, el crecimiento de esta masa de reserva global de trabajo ha posibilitado niveles extremos de sobreexplotación en tanto uno de los objetivos de deslocalizar la producción es reducir los costos de trabajo. Este complejo sistema de oferta de trabajo, entonces, es operado através de las cadenas de suministros globales.

A partir de los datos proporcionados por la OIT, los autores contabilizan el EIR mundial a partir de la suma del total de desocupados, de los trabajadores ocupados en empleos vulnerables (categoría de los empleados que incluye a los cuentapropistas, a los sin ingresos, a los que producen para su propioconsumo, y a los que trabajan en la construcción para su propio uso) y los que componen la poblaciónque no es económicamenteactiva (PNEA) entre las edades de 25 a 54 años. Según estos autores, en 2011, el tamaño máximo del EIR mundial equivaldría aproximadamente al 63% del total de la fuerza de trabajo, lo que actuaría como agente de contracción de los salarios en una perspectiva mundial, con más fuerza en los países más pobres.

Neto y Germer (2013), sobre la base del estudio citado, buscan identificar el EIR y sus diferentes extractos en la población brasileña a partir de los datos de la PNAD, agregando en la categoría de EIR fluctuante, a los desocupados; en la de EIR latente, a los trabajadores domésticos, a los trabajadores que producen para su propio consumo, a los que trabajan en la construcción para su propio uso y a la población económicamente no activa; y finalmente, en el EIR estancado, a los trabajadores cuentapropistas y a los no remunerados. En la evaluación de los autores, entre 2001 y 2009, el EIR brasileño siempre estuvo por encima del 50% de la fuerza de trabajo, oscilando entre el porcentual máximo de 57,3% en 2001 y el mínimo de 51,3% en 2008.

A los efectos de esta investigación, se utilizará la metodología propuesta por ambos estudios para la identificación del EIR con algunasmodificaciones, en tanto para identificar los diferentes extractos del EIR, se tratará de reconocer qué sector de la población pertenece al *"precariado"*. Se intenta, entonces, un acercamiento a la categorización del *"precariado"*, y se asumen las dificultades propias de la falta de disponibilidad de información en las bases de datos oficiales. Concientes de estas limitaciones, se estima oportuno este ejercicio porque permitirá comprender con mayor profundidad las múltiples formas de explotación y sobrexplotación impuestas a los trabajadores brasileños por el modo de acumulación dependiente.

De esta manera, a diferencia de los estudios citados, es necesario enfocar el análisis en la categoría de quienes tienen posición en la ocupación de empleados, con vistas a identificar las situaciones de precariedad en las relaciones de trabajo, principalmente entre los que poseen contratos de trabajo formalizados. Posteriormente, se analizarán las categorías de desocupados y de inactivos.

2.3.1 El *"precariado"* ocupado

La clasificación *posición en la ocupación* en las encuestas del IBGE utiliza como referencia la Clasificación Internacional de Posición en la Ocupación (ICSE de la sigla en inglés, *International Classification of Status in Employment*) de la OIT. Según los criterios utilizados por el IBGE en sus encuestas, la posición en la ocupación[100] se define a partir de las siguientes categorías:

a) Empleado: persona que trabaja para un empleador (persona física o jurídica), generalmente obligado al cumplimiento de una jornada de trabajo y que recibe en contra prestación una remuneración en dinero, mercaderías, productosobeneficios (vivienda, alimentación, ropas, etc.).
b) Trabajador doméstico: persona que trabaja prestando servicio doméstico remunerado en dinero o beneficios en una o más unidades domiciliares;
c) Empleador: persona que trabaja explotando su propio emprendimiento con, por lo menos, un empleado;
d) Cuentapropista: persona que trabaja explotando su propio emprendimiento, sola o con un socio, sin empleados y que contaba o no, con la ayuda de un trabajador familiar auxiliar;
e) Construcción para propio uso: persona que trabaja, durante por lo menos una hora a la semana, en la construcción de edificaciones, caminos privados, pozos y otras mejoras (excepto las obras destinadas únicamente a la reforma) para el uso propio de, al menos, un miembro de la unidad domiciliar;
f) Producción para el propio consumo: persona que trabaja, durante al menos, una hora a la semana, en la producción de bienes del ramo que comprende las actividades

[100] La *posición en la ocupación* se refiere al trabajo principal de los miembros que componen el hogar encuestado y se define como aquel trabajo en el que permaneció más tiempo durante el período de referencia de 365 días; o en el cual tuvo el mayor número de horas semanales trabajadas; o el mayor ingreso recibido. Más allá de estos criterios, se debe priorizar el trabajo remunerado sobre por encima del no remunerado en la definición de *trabajo principal*.

de agricultura, silvicultura, ganadería, extracción vegetal, pesca y piscicultura, para la alimentación de, al menos, un miembro de la unidad domiciliar;

g) Sin retribución: persona que trabaja sin remuneración, durante por lo menos una hora a la semana, ayudando a un miembro de la unidad domiciliar empleado en la producción de bienes primarios o minerales, caza, pesca y piscicultura; cuentapropista o empleador.

En el intento de realizar una caracterización del *"precariado"* a partir de la clasificación "posición en la ocupación" se deben realizar ciertas consideraciones. Algunas están inscriptas, en su totalidad, en todo el conjunto *"precariado"* debido a las condiciones vulnerables de trabajo y a la desprotección legal que presentan. Estas son: sin retribución, construcción para el uso propio uso y producción para el propio consumo. Se destaca lo que estas condiciones dicen respecto del trabajo principal según los criterios definidos por el IBGE. En estas tres categorías, más allá de que no reciben remuneración por el trabajorealizado, no existe ninguna formalización de contrato de trabajo, por lo cual el trabajador está desprotegido tanto en lo que respecta a una regulación de las condiciones de trabajo, como a las normas y regulaciones que componen la seguridad social[101].

La categoría "empleado" engloba tanto a los trabajadores del sector privado como a los del sector público y militares. En esta categoría, se incluyen no solo los trabajadores formalizados[102] de los dos sectores, sino también los que están desprotegidos, los "sin cartera firmada"[103]. Para nuestro análisis, incluiremos en el *"precariado"* a los 112.877 trabajadores tanto del sector privado como del público que están desprotegidos[104] porque son considerados trabajadores estatutarios y militares que gozan de estabilidad laboral y protección legal de sus propios regímenes de trabajo. Vale aclarar que, incluso los formalizados del sector privado pueden presentar condiciones de trabajo precarizadas por contratos temporales y por la gran rotación en el mercado de trabajo. Sin embargo, estas condiciones no fueron consideradas en

[101] Más allá de un mayor desgaste de la fuerza de trabajo en lo que respecta a horas de trabajo, en estos casos el trabajador, si no aporta como autónomo a la seguridad social, no dispone de vacaciones remuneradas, aguinaldos, fondo de garantía por tiempo de servicio, ni de ningún tipo de protección, indemnización por accidentes de trabajo. En este caso, toda la protección social es responsabilidad del trabajador.

[102] Conjunto de los trabajadores con vínculos determinados por las leyes laborales (CLT), también llamados *celetistas* (ver nota siguiente), y estatutarios (que obedecen a un estatuto propio del servicio público).

[103] La cartera de trabajo fue instituida en Brasil através del decreto nº 21.175 del 21 de marzo de 1932, con reglamentación posterior a partir del decreto nº 22.035 del 29 de octubre de 1932. En 1934, a través del decreto nº 5.452, fue aprobada la CLT. Cuando la relación de trabajo está regida según la CLT, se formaliza en el registro en la Cartera Profesional y de la Previsión Social, vulgarmente conocida como "cartera firmada", lo que le garantiza al trabajador el acceso al sistema de protección laboral.

[104] Los sin cartera firmada.

este estudio, aunque más adelante se analizarán las características de la rotación del mercado de trabajo brasileño.

Los empleadores son los propietarios del capital, desde los grandes capitalistas hasta los que poseen pocos empleados y un modo de vida pauperizado. Por la dificultad de identificar estas distinciones, los empleadores no se incluirán en la categoría de *"precariado"*, reduciéndola. Entendemos que esta pérdida no es muy significativa en relación con el universo más amplio, pero eso no compromete esta argumentación.

En el universo de los trabajadores cuentapropistas también hay situaciones distintas, ya que este se define como el ejercicio de una actividad económica a pequeña escala con participación directa de ltrabajador en el procesoproductivo que involucra las actividades de gestión. Engloba tanto a los que trabajan solo para una empresa, a los que trabajan para varias empresas, a los que trabajan para el público (*camelôs*) y a los dueños de un negocio familiar. Incluye también a quienes componen el universo de los profesionales liberales. En este sentido, acordamos con Neto y Gerner, pues

> esta é uma categoria problemática para se fazer analogia com os conceitos marxistas. Os trabalhadores por conta própria formam um contingente heterogêneo e por isso nem todos eles deveriam ser classificados como pertencentes ao EIR estagnado. Entretanto, este artigo classifica os trabalhadores por conta própria do IBGE fazendo duas ressalvas: (i) a de que uma pequena parte é formada por profissionais liberais - em 2009, segundo os dados da PNAD, havia 464 mil profissionais liberais associados a sindicatos num universo de quase 19 milhões de trabalhadores por conta própria (ou seja, apenas 2,5% do total, aproximadamente). Como não há meio de separar os profissionais liberais a partir dessa estatística, não haverá mensuração do total de profissionais liberais (que não estão no EIR) neste texto, o que provoca um pequeno sobredimensionamento do EIR estagnado; (ii) e como não é possível distinguir entre os trabalhadores por conta própria aqueles que têm vínculos informais com uma empresa e aqueles que estão trabalhando diretamente para o mercado, nos dados da PNAD, há alguma superestimação do tamanho do EIR estagnado e alguma subestimação do exército ativo (2011, p. 172).

De cualquier forma, es la categoría que mejor representa al segmento del trabajo informal, locus de inserción del excedente de la fuerza de trabajo. Así, de acuerdo con la categorización propuesta por Foster et al (2013), e incluso a riesgo de sobreestimar al *"precariado"*, se incluirá a la totalidad de los trabajadores cuentapropistas.

En la categoría "trabajadores domésticos", están todos los que prestan servicios de naturaleza continua y de carácter no económico a una persona o familiar en el ámbito residencial. Son características comunes al conjunto de estos trabajadores la desprotección legal y las precarias condiciones de trabajo, aunque existan algunas variaciones en la formalización del trabajo. En Brasil, la enmienda constitucional nº 72/2013 estableció la igualdad de derechos laborales entre los empleados domésticos y los otros trabajadores

urbanos y rurales, lo que permite el acceso al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS)[105], al seguro de desempleo, al pago de horas extras y al beneficio previsional por accidente de trabajo.

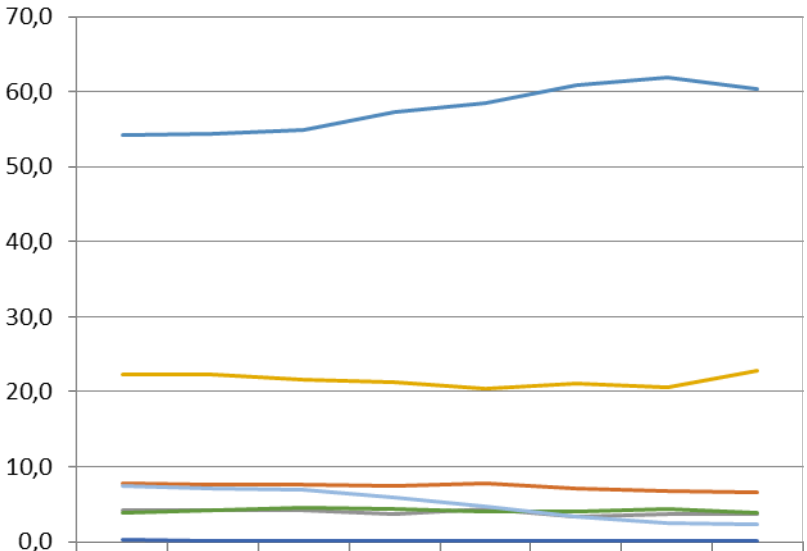
No obstante, la legislación brasileña define que solo existe vínculo de trabajo cuando un trabajador doméstico ejerce su actividad en el mismodo micilio más de tres veces por semana. La mayoría de los trabajadores domésticos no se encuadra en esta situación, por lo cual quedan fuera de todos los derechos de protección social que los asalariados con CLT poseen. En estas situaciones, igual que los trabajadores cuentapropistas, los trabajadores domésticos deben aportar a la caja de previsión como autónomos, lo que no les ofrece el mismo tipo de derechos que los de los contribuyentes categorizados como empleados. Según datos del IPEA (2012a), el trabajo doméstico es típicamentefemenino (93% son mujeres) y el 74% de este universo no están bajo la CLT. A los fines de este trabajo, se aplicará el porcentual estipulado por el estudio citado para aproximarnos a la cantidad de empleados domésticos que están en situación de precariedad debido a la informalidad de los vínculos de trabajo.

Este análisis comenzará con la posición en la ocupación para una visión general de este universo. Para continuar, a partir de lo expuesto anteriormente, se profundizará el recorte, tratando de aislar de los conjuntos formados, las situaciones que no manifiestan condición de precariedad.

Gráfico nº 3

Distribución de la población ocupada según posición en la ocupación (en %). Brasil. 2001/2003/2009/2015

[105]El FGTS es un beneficio al que el trabajador con cartera firmada tiene derecho en situaciones de despido sin causa. Mensualmente, el empleador está obligado a depositar 8% del salario en una cuenta corriente a nombre del empleado. El FGTS está constituido por el total de estos depósitos y puede ser obtenido por el empleado en algunas situaciones específicas.



	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Empleados	54,3	54,4	55,0	57,2	58,6	60,9	62,0	60,3
Trabajador doméstico	7,8	7,7	7,6	7,4	7,8	7,1	6,7	6,6
Empleador	4,2	4,2	4,2	3,8	4,3	3,4	3,8	3,7
Conta propista	22,3	22,4	21,6	21,2	20,5	21,0	20,6	22,9
Construcción pp uso	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Producción pp consumo	3,8	4,2	4,5	4,3	4,1	4,0	4,4	3,9
Sin retribución	7,4	7,1	6,9	5,9	4,7	3,4	2,5	2,4

Fuente : Elaboración propia a partir de los datos de la PNAD / IBGE (tabla nº 1962 – SIDRA / IBGE).

Cuando se compara la variaciónen el período comprendido entre 2001 y 2015 entre las posiciones en la ocupación, observamos que los empleados fueron los que más aumentaron su participación, con un crecimiento de 11,2%, seguido de los trabajadores que producen para el propio consumo con 2,9% y de los cuentapropista con 2,5% de crecimiento.

Según lo descrito anteriormente, los trabajadores que poseen la posición en la ocupación denominada “sin retribución” fueron los que más reducción tuvieron (67,6%), seguidos de los que trabajaban en construcciones para el propio uso con 43,4% de reducción, y de los empleadores que tuvieran unabaja de la participación de 11,7%.

El aumento del trabajo formal en el período, principalmente entre 2003 y 2007, en el que se crearon 2/3 del trabajo formal de la década (Dieese, 2009), también incidió sobre la ocupación cuentapropista, con un posible desplazamiento de estos trabajadores a la situación de empleado. Se percibe que las ocupaciones de empleados y trabajadores cuentapropistas son las que reaccionan de modo más inmediato a las modificaciones de la economía. En los momentos en los que la participación de los empleados está en baja, principalmente después de 2013 cuando Brasil comienza a presentar un declive en las tasas de crecimiento del PBI,

aumenta la participación de los trabajadores cuentapropistas. Otra situación que merece señalarse es la significativa participación del trabajo doméstico con las características de informalidad ya descritas, incluso en situaciones de crecimiento económico. Este comportamiento revela uno de los aspectos de precariedad del mercado de trabajo en el país.

Para medir el tamaño de EIR entre los ocupados, se hace necesario profundizar el análisis acerca dela posición de los empleados para identificar a los trabajadores en esta situación que no están formalizados.

Tabla nº2

Distribución de los empleados según categoría en elempleo y franja etaria (en %). Brasil. 2001/2003/2015

Año y edad		Categoría en empleo			
		Con "carteira de trabalho"	Militares y estatutarios	sin "carteira de trabalho"	Total
2001	Total	54,2	11,9	33,9	100,0
	10 a 14	0,0	-	0,9	0,9
	15 a 19	3,7	0,2	5,9	9,8
	20 a 24	10,2	0,7	6,6	17,5
	25 a 29	9,4	1,2	4,8	15,4
	30 a 39	15,9	3,9	7,3	27,2
	40 a 49	10,2	3,8	4,7	18,7
	50 a 59	3,9	1,8	2,5	8,1
	60 y +	0,9	0,4	1,1	2,4
2003	Total	55,0	12,2	32,9	100,0
	10 a 14	0,6	-	0,7	1,3
	15 a 19	8,7	0,2	5,6	14,5
	20 a 24	17,7	0,7	6,7	25,1
	25 a 29	15,8	1,2	4,7	21,8
	30 a 39	26,7	3,6	7,0	37,3
	40 a 49	19,2	4,0	4,7	27,8
	50 a 59	8,7	2,0	2,6	13,2
	60 y +	2,6	0,5	1,1	4,1
2015	Total	64,0	12,7	23,3	100,0
	10 a 14	0,0	-	0,2	0,2
	15 a 19	2,9	0,1	3,1	6,2
	20 a 24	9,0	0,4	3,7	13,1
	25 a 29	10,1	1,0	3,2	14,2
	30 a 39	19,3	3,4	5,6	28,2
	40 a 49	13,3	3,9	3,9	21,2
	50 a 59	7,7	3,1	2,5	13,2
	60 y +	1,8	0,9	1,1	3,8

Fuente: Elaboraciónpropia a partir de los datos de la PNAD / IBGE (tabla nº 1916 – SIDRA / IBGE).
Notas: la categoríacon o sin "cartera de trabajo" según la CLT (ver nota nº 97). Los estatutarios son los servidores públicos regidos por elrégimen jurídico único (RJU – ley nº 8.112 del 11 de diciembre de 1990) que establece, entre otros derechos, la estabilidaden elempleo.

Observando la distribución de los empleados según la categoría en elempleo, se verifica que en el período se produjo un aumento del 18% en el total de los vínculos de trabajo formalizados, mientras que en los vínculos de trabajo sin formalización sobrevino una baja de 31,3%. El aumento de los vínculos con cartera firmada fue 6,8 puntos porcentuales mayor que el crecimiento de la posición en la ocupación de empleados del período. Estos datos corroboran estudios anteriores que marcan la trayectoria de reducción de la informalidad en el

mercado de trabajo no solo debido al crecimiento económico, sino también por la formalización de las micro y pequeñas empresas (OIT, 2014) y por la ampliación de las inspecciones laborales (Simão, 2009). Aunque estos resultados sean favorables, al desagregarse los datos por edad, se observa que las franjas etarias por arriba de los 50 años presentan un crecimiento de formalización cercano al 100% mientras que en las edades entre 15 y 24 años este porcentual fue a la baja, con valores de 20% para los de 15 a 19 años y 12,1% para los de 20 a 24. La baja en la formalización de los empleados de 15 a 24 años puede explicarse por la tendencia a la baja de participación de estas franjas etarias en la categoría empleados en general y no por el aumento de la informalidad, ya que no se observa crecimiento de esta categoría en estas franjas de edad. Por el contrario, son las dos franjas que más reducción tuvieron en el período.

Por otro lado, mientras que la participación del grupo de 10 a 14 años en la categoría "con cartera de trabajo" es insignificante en todos los años del período, su participaciónen el grupo "sin cartera de trabajo", aunque pequeña, llama la atención. Sin embargo, es bueno señalar que tuvo una reducción de aproximadamente 74%, en el período. La salida del grupo de 10 a 14 años del mercado de trabajo es un dato extremamente positivo ya que la legislación laboral brasileña prohíbe la actividad laboral para menores de 16 años. La OIT también establece que la actividad laboral debe comenzar a partir de los 16 años. El trabajo realizado antes de esta edad, excepto en la condición de aprendiz a partir de los 14 años, es considerado trabajo infantil. Apesar de la retracción observada en el período, según datos de la PNAD 2015, Brasil todavía posee 2,7 millones de personas entre 5 y 17 años que trabajan y el 30% de los que están en esta situación desarrollan actividades laborales en la agricultura[106].

Otra explicación para esta disminución de la participación se encuentra cuando se observan los datos relativos a la edad en la población en edad activa (PIA) y población económicamente activa (PEA)[107]. Uno de los aspectos que debe ser considerado en el análisis

[106] Según datos del Dieese (2016b), del total de personas ocupadas en 2015, 9,4% comenzaron a trabajar antes de los nueve años de edad, 34,9% entre los 10 y 14 años y 29,3% entre los 15 y 17 años de edad. O sea, de los que estaban ocupados en 2015, por lo menos el 44,3% comenzó a trabajar antes de los 15 años de edad.

[107]Según el IBGE, la población económicamente activa (PEA) está formada por la parte de la población en edad activa (PIA) que se clasifica como *ocupada* o *desocupada* en la semana de referencia de la encuesta. Según el IBGE, la población ocupada se refiere a las personas que expresaron tener trabajo la semana previa a la entrevista, o sea, los individuos que tenían un patrón, los que explotaban su propio negocio y los que trabajaban sin remuneración para ayudar a los miembros de la familia. La población desocupada comprende a todos los que no tenían trabajo y, efectivamente, estaban en la búsqueda durante la semana de referencia de la encuesta. La PIA, a su vez,se refiere al conjunto de la población apta para ejercer una actividad económica a partir de una determinada franja etaria. Es el resultado de la suma de la PEA con la población no económicamente activa (PNEA) o población inactiva que son quienes se ubican fuera de la fuerza de trabajo (estudiantes, jubilados, y personas que no tenían ocupación y no buscaban trabajo en la semana de referencia de la encuesta). Hasta la

del mercado de trabajo en un determinado período de tiempo se centra en el modo en el que este reacciona al crecimiento demográfico de la población no con la intención de establecer una relación causal entre el aumento del EIR y el aumento de la tasa de fecundidad, sino con la de dar cuenta cuánto consigue absorber el mercado de trabajo la oferta de trabajo. En este sentido, es necesario no solo el análisis de los indicadores de la PEA, sino también cómo se comporta la población como un todo, y cómo se caracteriza a la población que abandona el mercado de trabajo, voluntaria o involuntariamente, o que retrasa su ingreso.

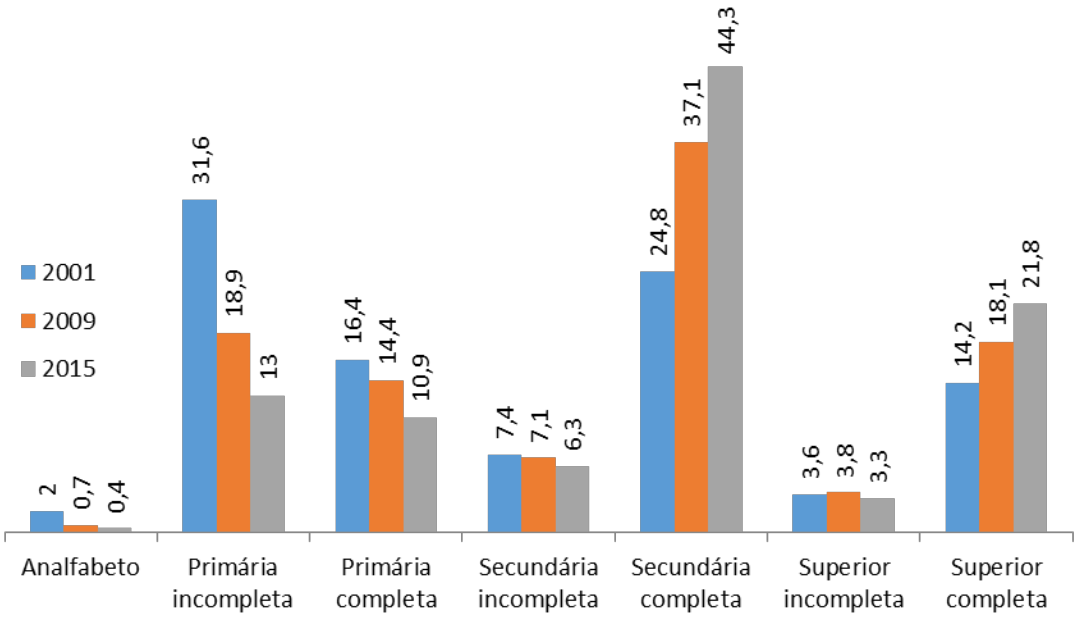
Según datos de la PNAD, entre 2001 y 2015, la baja de la participación del grupo de 10 a 14 años fue de 26,2% en la PIA y de 74,8% en la PEA, y del de 15 a 19 años, fue de 22,3% en la PIA y de 36,8 % en la PEA. Ambos grupos presentaron una reducción relativa en la PEA que fue mayor a la de la PIA, con mayor retracción en el grupo de los 10 a 14 años. Estas situaciones indican que, en estos grupos etarios, o los jóvenes tuvieron la opción de retrasar la entrada al mercado de trabajo para seguir con sus estudios en la escuela o volviendo a ella; o el mercado no creó oportunidades de empleo para absorber a este segmento.

Los datos del Gráfico nº 4 muestran las tendencias observadas respecto de la relación entre el vínculo formal y la escolaridad, a partir de las informaciones de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS)[108].

Gráfico nº 4
Empleos formales por escolaridad (%). Brasil -2001/2009/2015.

PNAD de 2011, el IBGE estipulaba la franja etaria mínima de 10 años para la definición de la PIA. A partir de entonces, se adecuó la edad de 15 años para seguir los parámetros internacionales. En el presente trabajo, utilizamos el recorte de la PIA de "10 años y más" porque incluso con la poca representatividad que este segmento tiene en el conjunto de la PIA, todavía es significativo el número de niños y jóvenes que trabajan desde los 10 años de edad, por lo cual es importante conocer las características de este universo y su relación con la constitución del mercado de trabajo.

[108]Conviene hacer algunas distinciones entre las bases de datos utilizadas. La PNAD, utilizada como base de datos de los análisis anteriores, emplea como unidad de recolección el domicilio y las características de sus habitantes en tanto variables de interés. De esta manera, en la PNAD podemos, por ejemplo, identificar la escolaridad del trabajador y el vínculo laboral que tiene en su trabajo principal. En la RAIS, la evaluaciónes son por la relación de trabajo declarada por el establecimiento y algunas variables en relación con el puesto de trabajo, ya que en ciertas situaciones, un mismo trabajador puede estar en más de un empleo, lo que significaría que ocupa más de un puesto de trabajo. Además, la RAIS usa la información de los establecimientos que no pocas veces divergen de las encuestas de hogar debido a la propia naturaleza de la fuente de datos y de las diferencias entre las metodologías que involucran, entre otros aspectos, la conceptualización de variables, la cobertura, el período de recolección y la forma de obtención de datos. Existe, por eso, la necesidad de considerar esas diferencias cuando se pretende realizar estudios comparativos entre esas fuentes de información. "Sin embargo, consideradas sus particularidades, en términos generales, hasta el momento, las tendencias verificadas para el segmento formal en esas fuentes (PNAD y Censo demográfico) se han mostrado coherentes con las apuntadas por la RAIS" (IBGE, 2016, p. 2).



Fuente: Elaboración propia a partir de la base estadística de la RAIS/PDET/MTE.

En el período, el mayor crecimiento relativo observado respecto de los puestos de trabajo con nivel secundario completo (78,6%) seguido de los de nivel superior completo (53,5%). Las mayores bajas relativas fueron las del grupo de analfabetos (80%), seguido de las de nivel primario incompleto (58,9%) y nivel primario completo (33,5%). Cuando comparamos estos resultados con los presentados en la Tabla nº 1 (ocupados por años de estudio e ingreso), que utiliza como fuente de datos la PNAD, observamos que los niveles de escolaridad que representaron un crecimiento de los puestos de trabajo formalizados fueron los mismos que aumentaron relativamente en el total de los ocupados, considerando todos los vínculos. La misma tendencia se observa respecto de los niveles de escolaridad más bajos y las bajas de participación en el total. Sin embargo, como ya se ha discutido, los porcentuales de crecimiento y baja son diferentes entre sí, ya que estamos trabajando con bases de datos que utilizan unidades de análisis y metodologías distintas.

Considerando los datos presentados y las salvedades indicadas entre el universo de quienes tienen la condición de ocupados, llegaríamos al resultado constante en la Tabla nº 3 respecto de aquellos que estarían en la situación de *"precariado"* con ocupación, sin tener en cuenta las distintas ponderaciones en cuanto a las especificidades de cada uno de los grupos respecto de las franjas etarias. No obstante, cabe hacer una salvedad respecto de los empleados entre las franjas etarias de 10 a 17 años con cartera asignada. Según lo indicado anteriormente, en esta franja etaria, el individuo debería dedicarse a los estudios e iniciar una actividad laboral solo después de los 16 años. Así, consideraremos que, aunque posean cartera

de trabajo, quienes tengan entre 7 y 10 años y estén en posición de empleado, estarán en el grupo del *"precariado"*.

Tabla nº 3
Distribución de la población ocupada según posición en la ocupación. Total IBGE y "precariado"(en porcentual). Brasil. 2001/2003/2015

Año		Posición en la ocupación							
		Empleados	Trabajador doméstico	Empleador	Conta propista	Construcción pp uso	Producción pp consumo	Sin retribución	Total
2001	Total IBGE	54,3	7,8	4,2	22,3	0,2	3,8	7,4	100,0
	Precariado	34,4	5,8	0,0	22,3	0,2	3,8	7,4	73,9
2003	Total IBGE	54,4	7,7	4,2	22,4	0,2	4,2	7,1	100,0
	Precariado	33,5	5,7	0,0	22,4	0,2	4,2	7,1	73,1
2015	Total IBGE	60,3	6,6	3,7	22,9	0,1	3,9	2,4	100,0
	Precariado	23,7	4,9	0,0	22,9	0,1	3,9	2,4	57,9

Fuente: Elaboración propia a partir de la PNAD / IBGE (tabla nº 1962 e nº 1916 – SIDRA / IBGE).

Incluso considerando la sobredimensión del grupo de los trabajadores cuentapropistas y la reducción del grupo de los empleadores en el período comprendido entre 2001 y 2015, se produjo una reducción del 21,6% del *"precariado"* ocupado. Por más que esta reducción sea bastante positiva, los números demostraron que en 2015 existían aproximadamente 54 millones y 800 mil trabajadores ocupados que estaban en el grupo del *"precariado"*. Cabe destacar que no se tiene en cuenta, en la clasificación propuesta, la discusión expuesta en el apartado 2.2.1 de este capítulo sobre la relación entre el salario mínimo real y el salario mínimo necesario, lo que aportaría otros elementos para definir quiénes estarían en condición de sobrexplotación en el grupo de los empleados formalizados y de los trabajadores domésticos. Como el criterio que utilizamos no aplica a las condiciones de remuneración o al valor de la remuneración media de cada grupo, optamos por no realizar estas consideraciones ya que, al no contar con los microdatos de la PNAD, no se puede realizar el cruce entre todas las variables de la posición en la ocupación y el valor del ingreso mensual. Por el mismo motivo, no se incluyen en el *"precariado"* ocupado a todos aquellos que cumplen jornadas de trabajo semanales de más de 44 horas (jornada normal semanal) porque deberíamos cruzar las categorías situación en la ocupación, número de horas trabajadas, y clase de ingreso mensual. De todos modos, según datos de la PNAD, en 2001, el 51% de los trabajadores que cumplieron jornadas de más de 44 horas ganaban hasta dos salarios mínimos, mientras que en 2015 este porcentual subió a 59%. O sea, más de la mitad de la población ocupada en Brasil que cumple jornadas de trabajo semanales más largas que la jornada normal de trabajo, posee ingresos de hasta dos salarios mínimos que, como se ha visto, no es suficiente para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. En estos casos, la precariedad se configuraría también

por la intensidad de trabajo sumada a la insuficiencia de ingresos: esto supone una sobrexplotación del trabajador.

Como ya se ha advertido, el objetivo del presente estudio es aproximarnos a este universo para comprender la dimensión de su representatividad en el total de la fuerza de trabajo y, posteriormente, cotejar con la información proveniente de las bases de datos relativas a la educación técnica. Sin embargo, hacemos la salvedad de que este total sería aún mayor si pudiésemos realizar el cruce de la situaciónen la ocupación con los valores de ingreso y las horas trabajadas.

Antes de concluir el capítulo con el análisis de la situación de los desocupados y de los que están en la PNEA, conviene hacer algunas consideraciones sobre la rotación de los trabajadores ocupados, ya que aporta más elementos para la comprensión de la extrema vulnerabilidad de los que aún trabajan y de las características del mercado de trabajo brasileño.

2.3.2 – La rotación en el mercado de trabajo brasileño

La rotación en el mercado de trabajo se define como el cese seguido de la admisión de un trabajador en un puesto de trabajo en el ámbito del trabajo formal. Cuando las tasas de rotación[109] son elevadas –descontadas las circunstancias que no tienen que ver con decisiones unilaterales de las empresas[110]–, los trabajadores atraviesan situaciones de extrema inseguridad porque necesitan una recolocación en el mercado de trabajo. En muchos casos, esto son estrategias que las empresas hacen para rebajar salarios y "reajustar" el costo de la fuerza de trabajo. Como bien sostiene el Dieese,

[109]En el cálculo de la tasa de rotación del mercado de trabajo en un determinado año, se utilizan los valores de admisiones y desvinculaciones (el menor entre ellos) del año sobre el total de empleos en el primer día del año o en el último día del año anterior. Así, el menor valor entre las admisiones y desvinculaciones es considerado como indicador del volumen de sustitución. En los casos en los que las admisiones superan las desvinculaciones se considera que se produce una expansión del empleo, mientras que la reducción del empleo ocurre cuando la desvinculaciones sobrepasan el volumen de las admisiones. En Brasil, para calcular estos índices, se utilizan las informaciones proporcionadas por la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) gerenciadas por el Ministerio de Trabajo, en la que cada relación de trabajo formal declarada es registrada en la base. Para mayor información, consultar: http://trabajo.gov.br/rais.

[110] Como los despidos realizados a pedido de los trabajadores y las desvinculaciones vinculadas con fallecimientos, jubilaciones y traslados de trabajadores hacia otras unidades de la misma empresa. Incluso así, "la caracterización de estas desvinculaciones sobre la base de motivos ligados directamente con el trabajador merece ser relativizado ya que algunas pueden deberse a ciertas acciones de la patronal. Es el caso de las transferencias que pueden resultar condición *sine qua non* para mantener el empleo. En el caso de las jubilaciones y de los fallecimientos, algunos pueden ser producto de las condiciones insalubres de trabajo, de los accidentes de trabajo y, desde una mirada más amplia, de cuestiones ligadas a la salud del trabajador y a las enfermedades profesionales. También están las que se deben a la opresión causada por diferentes tipos de asedios practicados en el mercado de trabajo" (Dieese, 2011, p.13).

> as altas taxas de rotatividade, mesmo após os descontos destes motivos de desligamentos, são indicativas da liberdade de demitir no país, dado que a "institucionalidade" deste mercado não prevê mecanismos que inibam as despidos imotivadas, ao contrário, estas são facilitadas pela flexibilidade contratual que impera e caracteriza o funcionamento do mercado de trabalho no Brasil (2011, p. 13).

Los resultados de las tasas de rotación descontadas[111] para el mercado de trabajo brasileño son bastante altas. Según estudios realizados por el Dieese (2011, 2016), en 2001, la tasa de rotación descontada fue de 34,5%; de 2003 a 2005 quedó en torno de 33%; en 2006 y 2007 quedó cercana a los 34,2%; en 2008 aumentó a 37,6; y de 2010 a 2014 sobrepasó el 37%, y no superó el valor de 2008. Si en este cálculo se incluyen solo a los que poseen cartera firmada las tasas suben considerablemente con valores entre 40,2% en 2004 a 45% en 2008 y terminan en 2014 con 43,1%. Además, la alta tasa de rotación implica una permanencia de tiempo medio bajo del trabajador en elempleo formal. En una comparación internacional entre 29 países con datos de 2014, Brasil presenta el segundo menor tiempo medio de empleo de los asalariados formales (cinco años) y lo supera apenas EUA, (4,6 años), considerado el mercado de trabajo más flexible del mundo (Dieese, 2016). Cabe señalar que las elevadas tasas de rotación del mercado de trabajo brasileño se producen igualmente en los períodos de calentamiento y de enfriamiento de la economía, lo que demuestra que existe una lógica que determina este proceso y que invariablemente actúa en contra del trabajador, que es lo que demostraremos a continuación.

Tabla nº 4
Evolución del número de vínculos 'celetistas' de empleo por grupo. Brasil. 2002/2004/2009/2014

Vínculos		2002	%	2004	%	2009	%	2014	%
Activos en 31/12	total	22.321.414	100	24.695.574	100	32.899.568	100	40.562.383	100
	admitidos en el año	7.943.330	35,6	9.054.131	36,7	12.756.080	38,8	15.283.081	37,7
Admitidos	total	13.107.565	100	14.746.903	100	20.845.553	100	26.373.079	100
	desligados en el año	5.164.235	39,4	5.692.772	38,6	8.089.473	38,8	11.089.998	42,1
Desligados	total	11.753.450	100	12.585.873	100	18.934.480	100	25.280.077	100
	admitidos en el año	5.164.235	43,9	5.692.772	45,2	8.089.473	42,7	11.089.998	43,9

Fuente: Elaboración propia a partir del Dieese, 2016.

Del total de los contratados en 2014, 42,1% fueron desvinculados y del total de desvinculados en el año, 43,9% fueron recontratados, lo que demuestra que el tiempo de permanencia en el empleo de aproximadamente el 40% de los contratados fue menor a un año. Segúnel Dieese,

[111]La tasa de rotación descontada es la resultante de la cantidad de las desvinculaciones cuya motivación está ligada directamente a los trabajadores. O sea, no entran en este cálculo las que se producen por jubilación y muerte, ni por transferencias de los trabajadores de un establecimiento a otro de la misma empresa.

> quase dois terços dos vínculos encerrados em 2014 não chegaram a completar um de duração e, desses, 30% não chegaram a completar três meses. Considerando os vínculos encerrados por término de contrato, quase 80% eram encerrados com menos de três meses. Contudo, a maior parte dosvínculos encerrados com este tempo de permanência é de contratos de trabalhopor tempo indeterminado (três quartos), sinalizando desligamentos de trabalhadores sem período de experiência. Esses dados corroboram a elevada flexibilidadecontratual no mercado de trabalhobrasileiro e demonstram a possibilidade departe da rotatividade decorrer do uso do contrato de experiência[112] (2016, p. 112).

De acuerdo con el estudio citado del Dieese, en el período de 2003 a 2014, hubo un aumento de la tasa de rotación en todas las franjas etarias, excepto en la de 50 a 64 años que se redujo 11,3%. Las franjas etarias más jóvenes fueron las que presentaron mayor crecimiento: 14,1% entre los trabajadores de 18 a 24 años, de 53,7% en 2003 a 61,3% en 2014; y 11% de aumento para la franja de 25 a 29 años, de 45,4% en 2003 a 50,4% en 2014. En lo que respecta a la escolaridad, se observa que las tasas de rotación son mayores cuanto menor sea la escolaridad del trabajador, lo que muestra una tendencia que se repite en todos los años del período. En 2014, los trabajadores con nivel primario incompleto representaron un porcentual de 50,6% (cerca de siete puntos porcentuales por encima del promedio nacional); los de nivel primario completo, 49,6%; los de nivel secundario completo, 43,1%; y los de nivel superior completo, 22,8%. Por otro lado, la remuneración media de los admitidos en cada año fue siempre inferior al de los desvinculados, lo que demuestra una inserción más precaria del trabajador en el mercado de trabajo.

De esta forma, cuanto más joven sea el trabajador y cuanto menor escolaridad posea, mayor será su movilidad en el mercado de trabajo. Del mismo modo, este contingente que pierde su puesto de trabajo – la gran mayoría de las veces antes de completar cuatro meses en determinada función– termina por aceptar una remuneración menor que la que tenía en su empleo anterior ya que por las características de estos puestos de trabajo, sea por la baja cualificación o por la baja remuneración media, es más fácil sustituirlo. La vulnerabilidad de este trabajador, propia de la flexibilidad contractual del mercado de trabajo brasileño[113], hace que esa reducción salarial se acepte en tanto depende de su salario para garantizar mínimamente su subsistencia. Esta situación puede explicar, en parte, el hecho de que los nuevos puestos de trabajo tengan en su mayoría ingresos de hasta 1,5 salarios mínimos según lo indicado en este trabajo, lo que confirma el papel que el EIR tiene en la regulación de los

[112] De acuerdo con la CLT, los primeros tres meses de trabajo se rigen por un contrato de prueba, lo que supone un contrato por un tiempo determinado que, cuando finaliza, si el trabajador continúa en la empresa, pasa a tener un contrato por tiempo indeterminado. La desvinculación del trabajador durante el contrato de prueba exime al empleador de algunos costos laborales como el fondo de garantía por tiempo de servicio (FGTS) y el preaviso.

[113]Para profundizar acerca de la flexibilidad contractual y de las causas de la rotación en el mercado de trabajo brasileño, ver la revisión bibliográfica sobre el tema realizada por Dieese (2011).

salarios. Como parte de esta explicación, no podemos dejar de considerar el hecho de que la acentuada heterogeneidad de la estructura productiva brasileña demanda un mercado de trabajo conformado por una amplia base de puestos de trabajo que requieren baja cualificación educacional y profesional y que, en consecuencia, poseen baja remuneración. Ese hecho, combinado con la alta disponibilidad de fuerza de trabajo, hace que el capital pueda ajustar las variaciones de la demanda de trabajo[114] a las necesidades de reducción del costo detrabajo, utilizando la rotación como un mecanismo de control de la fuerza de trabajo.

En el próximo apartado, se analizará el universo de los desocupados e inactivos para presentar una representación del *"precariado"* hacia el final del capítulo.

2.3.3 El *"precariado"* inactivo y desocupado: una aproximación posible

En este apartado, se agregarán al universo del *"precariado"* ocupado, las situaciones de desocupación y las de inactividad que podrían ser consideradas parte de este grupo, con vistas a establecer el universo total del *"precariado"* brasileño. No hay mucha controversia respecto de incluir la totalidad de los desocupados en la condición de *"precariado"* aunque no ocurre lo mismo con el conjunto de la población considerada inactiva según las bases de datos de la PNAD. La PNEA está compuesta por individuos en situaciones bastante heterogéneas: niños, jóvenes estudiantes, y adultos mayores jubilados, además de los que no están en estas situaciones pero están sin trabajo y tampoco buscaron en la semana de referencia de la encuesta. Foster et al (2011), en su estudio sobre el EIR mundial, incluyeron a toda la población considerada inactiva en la franja etaria de 25 a 54 años. Debido a las especificidades del mercado de trabajo brasileño en el que una parte considerable de la población entra en el mercado de trabajo en la adolescencia y se jubila más tarde, se hará otro recorte de franja etaria para lograr una aproximación mayor a las personas que estarían disponibles como fuerza de trabajo.

De acuerdo con los objetivos de esta investigación, se utilizarán los datos de la PNAD, tal como se hizo con la definición de *"precariado"* ocupado[115]. Dicho esto, nos atendremos, por

[114]Cabe recordar que la tasa de rotación está fuertemente condicionada por la alternancia de los niveles de actividad económica y por la estacionalidad en la cual la especificidad de cada sector de la actividad económica cumple un papel fundamental en su determinación. Históricamente, los sectores que presentan las mayores tasas de rotación son construcción civil y agropecuaria, extracción vegetal, caza y pesca.

[115] Cabe destacar que el objetivo de este trabajo no es analizar en profundidad los indicadores del mercado de trabajo. Si fuese así, trabajaríamos con los microdatos de la PNAD y de otras encuestas sobre el mercado de trabajo con la intención de realizar ese estudio. Lo que nos motiva es solo identificar el *"precariado"*a partir de los datos proporcionados por los principales sistemas de información de base poblacional. Esto significa que no es necesario realizar estudios posteriores que contribuyan a una identificación más precisa de este segmento.

el momento, a analizar el perfil de desocupación y de inactividad teniendo en cuenta los parámetros utilizados en la PNAD.

Tabla nº 5

Indicadores seleccionados del mercado de trabajo. Brasil. 2001/2003/2015 (mil personas)

Años	Indicadores		Edad									
			Total	10 a 14	15 a 17	18 a 19	20 a 24	25 a 29	30 a 49	50 a 59	60 y +	ignorada
2001	PIA		140406	16990	10515	7254	16149	13830	46389	13642	15626	12
	PEA	Ocupados	76937	1973	3313	3608	10293	9918	34703	8401	4720	8
		Desocupados	7951	211	910	1011	1836	1121	2343	392	126	1
		Total	84888	2184	4223	4619	12129	11039	37046	8793	4846	9
	PNEA		55518	14806	6292	2635	4020	2791	9343	4849	10780	3
2003	PIA		145742	16602	10686	6903	16930	14444	48219	14880	17047	31
	PEA	Ocupados	80775	1721	3235	3411	10888	10498	36496	9321	5188	17
		Desocupados	8709	188	974	1029	2120	1214	2595	443	144	2
		Total	89484	1909	4209	4440	13008	11712	39091	9764	5332	19
	PNEA		56258	14693	6477	2463	3922	2732	9128	5116	11715	12
2015	PIA		177657	15865	10638	6841	15591	15276	60181	23891	29374	...
	PEA	Ocupados	95380	560	2033	2889	9467	11014	46069	15630	7718	...
		Desocupados	10140	125	978	1162	2179	1449	3358	683	206	...
		Total	105520	685	3011	4051	11646	12463	49427	16313	7924	...
	PNEA		72137	15180	7627	2790	3945	2813	10754	7578	21450	...
2015/2001 (%)	PIA		26,5	-6,6	1,2	-5,7	-3,5	10,5	29,7	75,1	88,0	...
	PEA	Ocupados	24,0	-71,6	-38,6	-19,9	-8,0	11,1	32,8	86,0	63,5	...
		Desocupados	27,5	-40,8	7,5	14,9	18,7	29,3	43,3	74,2	63,5	...
		Total	24,3	-68,6	-28,7	-12,3	-4,0	12,9	33,4	85,5	63,5	...
	PNEA		29,9	2,5	21,2	5,9	-1,9	0,8	15,1	56,3	99,0	...

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la PNAD / IBGE/ SIDRA (tablas nº 1864, 1880, 1962).

La variación de la PIA en el período (26,5%) fue mayor que la variación de la PEA (24,3 %), lo que indica que la dinámica de crecimiento de la población, medida por la variación de la PIA, fue más rápida que el ritmo de inserción en el mercado de trabajo. Esto se confirma en la comparación de la variación de los ocupados (24%) y de los desocupados (27,5%).

En la observación de la variación de la PIA por edad, se percibe en el período una baja de participación relativa de las personas de 10 a 24 años, y un aumento considerable en la población de mayores de 50 años, lo que condice con el perfil de reducción del ritmo de crecimiento de la población y de su consecuente envejecimiento.

Sin embargo, cuando comparamos la variación de la PIA con la de la PEA por edad observamos que los grupos etarios entre 10 y 24 años tuvieron una reducción proporcional en la PEA que fue mayor que la ocurrida en la PIA, con una mayor retracción relativa del grupo de 10 a 14 años, seguido del de 15 a 19 años. En el grupo de 60 y más años de edad, la PIA también creció más que la PEA. Todas estas situaciones indican que en estos grupos de edad se produjeron salidas del mercado de trabajo con su consecuente ingreso en la inactividad (confirmado por el aumento de la PNEA en todos estos grupos etarios), sea por el ingreso/regreso/permanencia en el sistema educativo; por el desaliento o la falta de incentivo para buscar un trabajo debido a la escasez de oportunidades; o por la jubilación.

Por otro lado, no solo hay que evaluar la variaciónen la PEA, sino también el modo en el que esta variación impactó en la población ocupada y en la desocupada. De los grupos de edad que aumentaron la participaciónen la PEA (franja de los 25 años hasta los mayores de 60), apenas el grupo de 50 a 59 años presentó un crecimiento mayor en la población ocupada (PO) que en ladesocupada (PD). El grupo de los mayores de 60 presentó la misma variación entre la PEA, y la PO y PD. Estos resultados ponen en evidencia que la variación positiva de la PEA de estos grupos de edades fue absorbida por el mercado de trabajo. No obstante, hay que analizar cuál es el tipo de inserción (posición en la ocupación) que estos grupos presentaron, pues el hecho de estar en elejército activo no necesariamente significa que las condiciones de esta inclusión hayan sido favorables a la fuerza de trabajo.

Según Baltar (2014),

> os adultos com alto nível de qualificação, especialmente aqueles do quadro de empregados permanentes das empresas, têm grande probabilidade de manter o emprego formal, mas aqueles que ocupam postos de trabalho sem exigências especiais de qualificação – em que o vínculo de emprego não é estável e é alta a rotatividade da mão de obra –, com o avanço da idade, têm crescente dificuldade de obter outro emprego... sendo obrigados a montar um negócio próprio, com ou sem condições favoráveis para o êxito destes empreendimentos (p. 350).

Vale señalar el aumento considerable de la variación de la desocupación, principalmente entre las edades de 25 a 29 años, considerado uno de los grupos de edad que presenta las mayores tasas de rotación en el mercado de trabajo, según lo que se ha exhibido en este trabajo.

A partir de las consideraciones presentadas, se procederá a definir el grupo de los inactivos que compondrá el *"precariado"*. Según lo indicado, Foster et al (2011) incluyen en la definición del EIR mundial a la población inactiva de 25 a 54 años. Considerando las características de la población brasileña respecto de la edad de ingreso en el mercado de trabajo, escolarización y edad de jubilación, más allá de los datos aquí presentados de las relaciones entre PIA, PEA (y sus segmentos de población ocupada y desocupada) y PNEA, se incluirá en el grupo de los inactivos que conforman el *"precariado"* a la población de 18 años, lo que amplía también el corte superior para la edad de 60 años. De este modo, el universo del *"precariado"* quedaría con la siguiente composición:

Tabla nº 6
Distribución de la población segúncondición de actividad. Total IBGE yproletariado precarizado (en miles de personas). Brasil. 2001/2003/2015

Año		Ocupados	%	Desocupados	%	Inactivos	%	PIA	%
2001	Total IBGE	76937	100,0	7951	100,0	55518	100	140406	100,0
	Precariado	56861	73,9	7951	100,0	23638	42,6	88450	63,0
2003	Total IBGE	80775	100,0	8709	100,0	56258	100	145742	100,0
	Precariado	59078	73,1	8709	100,0	23361	41,5	91148	62,5
2015	Total IBGE	95380	100,0	10140	100,0	72137	100	177657	100,0
	Precariado	55242	57,9	10140	100,0	27880	38,6	93262	52,5

Fuente: Elaboraciónpropia a partir de los datos de la PNAD / IBGE/ SIDRA (tablas nº 1864, 1880, 1962).
Obs: Sobre el total de ocupados, se utiliza el porcentual indicado en la Tabla nº 3. En el grupo de los inactivos, se excluyen los grupos etarios menores de 18 años y mayores de 60 años.

Según lo analizado en el apartado 2.3.1, del total de personas ocupadas, se integra al grupo del *"precariado"*a todos los que, a nuestro criterio, estarían ejerciendo ocupaciones precarizadas, a saber: trabajadores cuentapropistas; asalariados sin cartera firmada; parte de los trabajadores domésticos; los que producen para el propio consumo; los que están ocupados en actividades de construcción para elpropio uso; y los que trabajan, pero no reciben remuneración. Además de esto, todos los empleados con cartera firmada que estarían entre los 10 y 17 años, según lo que se ha presentado. Sumado a estas fracciones, se incluye a la totalidad de los desocupados junto con los inactivos entre las franjas etarias de 18 y 60 años. De esta forma, se llegaría a lo que puede llamarse *tamaño aproximado del "precariado"*: **en 2015, equivaldría a un poco más de la mitad de la población brasileña por encima de los diez años, o noventa y tres millones doscientos sesenta y dos habitantes.** El conjunto del *"precariado"* sería 2,3 veces mayor que el total de la población ocupada que no estaría en estas condiciones. Por eso valen las salvedades consignadas en el apartado 2.3.1 sobre la reducción de la porción ocupada del *"precariado"*, tanto en lo que respecta a los ingresos por debajo del salario mínimo necesario como al número de horas trabajadas que exceden la jornada normal de trabajo.

Para finalizar este capítulo, en el próximo apartado, se harán algunas consideraciones sobre los criterios de definición de la población económicamente activa e inactiva según otras encuestas sobre el mercado de trabajo para problematizar cierta invisibilidad de la situación de ocupación que tanto la PNAD como el Censo terminan reproduciendo.

2.3.4 Consideraciones sobre las definiciones de las categorías de ocupación, desocupación e inactividad

En un país como Brasil, que posee una base productiva altamente heterogénea[116] que permite configurar un mercado de trabajo caracterizado por su poca estructuración y homogeneidad, y

[116]En el próximo capítulo, profundizaremos la discusión sobre el concepto de *heterogeneidad estructural* principalmente a partir de la discusión de Chico de Oliveira y su crítica a la visión CEPALina, específicamente a la producción de Celso Furtado. En función de los objetivos de este capítulo, lo que vale destacar es el modo en

una elevada disponibilidad de fuerza de trabajo, se hace necesaria la utilización de bases de datos que tengan en cuenta esta complejidad, principalmente, en los análisis de los niveles de desocupación e inactividad de la población. Los constantes movimientos de la fuerza de trabajo entre las diferentes situaciones de ocupación, desocupación e inactividad para garantizar su subsistencia, más allá de que también estén presentes en las economías centrales, presentan peculiaridades en los mercados de trabajo de economías periféricas como la brasileña.

Según Deddeca (2006), la medida del desempleo hecha por los institutos nacionales de encuesta, a partir de las Conferencias Internacionales de Estadísticas del Trabajo (CIET) de 1947 y 1954, estuvo inicialmente pautada por una metodología pensada para el contexto socioeconómico de los países centrales donde la situación de pleno empleo, producto de un largo período de crecimiento iniciado en la posguerra, produjo una elevada homogeneidad de la estructura ocupacional, bajas tasas de desempleo, y predominancia del trabajo con protección social. De esta manera,

> em um contexto de intensa e extensa regulação pública do mercado de trabalho, a dimensão reduzida do desemprego transformou-o em um fenômeno social bastante homogêneo. Sua forma predominante era a do desemprego aberto, que tendia ser coberto pelos mecanismos de políticas públicas de proteção ao trabalho, especialmente pelo seguro-desemprego. A tendência de progressiva homogeneidade da estrutura ocupacional produzia, na prática, um quadro dicotômico nos mercados nacionais de trabalho dos países desenvolvidos. Tanto a situação de ocupado como aquela de desempregado era significativamente homogênea (Deddeca, 2006, p. 47).

Es solo luego de la crisis de comienzos de los años de 1970 cuando el crecimiento del desempleo pasa a ser un problema de las sociedades capitalistas, independiente del grado de desarrollo de cada una de ellas, que surge la necesidad de adaptar las metodologías de medida a las nuevas configuraciones del capitalismo contemporáneo. En la resolución de la 13ª CIET de la OIT se propusieron dos innovaciones para la incorporación de los países miembros: la necesidad de incorporar en la condición de desempleo el tiempo de búsqueda y la posibilidad de medir más allá de la situación de desempleo abierto (Deddeca, 2006).

En el caso brasileño, debido a la existencia de formas absolutamente precarias de inserción en el mercado de trabajo, las condiciones de ocupación involucran situaciones que

---

el que la relación entre sectores con diferentes niveles de productividad e incorporación tecnológica (dualismo entre los sectores modernos y arcaicos) impactan en el modo en el que el mercado de trabajo se organiza, através de la convivencia entre el alto grado de informalidad, la diversidad de la estructura ocupacional, la regularidad del trabajo y de la jornada de trabajo, la estabilidad en el empleo, y el usufructo de los derechos laborales y sociales.

se aproximan al desempleo en sus diversas manifestaciones (como desempleo abierto o disfrazado), lo que incluye la subocupación por insuficiencia de horas trabajadas.

Según las metodologías utilizadas en las encuestas de hogares tradicionales, las condiciones de actividad estarían relacionadas con tres grupos: los ocupados que, como vimos, ejercen cualquier tipo de trabajo; los desocupados que no poseen trabajo pero están en la búsqueda; y los inactivos que están sin trabajo y no buscan. Sin embargo, las categorías de "estar desocupado" y de "no buscar trabajo" en determinado período de tiempo esconden más de lo que revelan sobre las diferentes situaciones que condicionan y determinan el hecho de que una persona participe o no del ejército activo, y el modo en el que esta participación se da. De esta forma, las clasificaciones que utilizan como criterio, por ejemplo, la falta de búsqueda de empleo para definir la situación de un desocupado para ser parte del grupo de la PNEA, desconsideran informaciones que podrían contribuir a un análisis más profundo y fidedigno de las situaciones sociales de desempleo. Es el caso del trabajador que tendría disponibilidad inmediata para el trabajo, pero por considerar que las posibilidades de conseguir un empleo son inútiles debido a la frustración de los intentos anteriores o por falta de recursos financieros para cubrir los gastos que genera esta búsqueda, abandona el intento y, para la estadísticas oficiales, es un inactivo.

Es desde esta perspectiva que se realizan algunas encuestas sobre elempleo con periodicidad mensual que buscan captar los cambios ocurridos en la estructura productiva, en las relaciones de trabajo y en la asignación de la fuerza de trabajo, tales como la Encuesta Mensual del Empleo (Pesquisa Mensal do Emprego - PME)[117], actualmente denominada PNAD Continua, realizada por el IBGE, y la Encuesta de Empleo y Desempleo (Pesquisa do Emprego e Desemprego -PED)[118] realizada por el Dieese. No obstante, esas encuestas tienen limitaciones importantes, ya que tanto la PME como la PED realizan la recolección de datos solo de las principales regiones metropolitanas del país y no consiguen captar la enorme

[117] Teniendo en cuenta las regiones de las mayores metrópolis del país (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, San Pablo y Porto Alegre) y asumiendo como unidad de recolección el domicilio en una muestra representativa, la PME se realizó mensualmente desde 1980 hasta febrero de 2016, cuando fue sustituida por la Encuesta Nacional de Muestreo Domiciliar (Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar - PNAD). La PNAD Continua pasa a absorber los objetivos de la PME y de la PNAD, y amplía las informaciones coyunturales sobre la fuerza de trabajo por lo que se constituye, a partir de febrero de 2016, en la única encuesta domiciliar del IBGE de referencia para los indicadores oficiales de corto plazo sobre la fuerza de trabajo en el país. Para mayor información, consultar: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabajoeingreso/pme_nova e shtm

[118] La encuesta de empleo y desempleo (Pesquisa do Emprego e Desemprego-PED) es un relevamiento domiciliario continuo, realizado mensualmente desde 1984, en la región metropolitana de San Pablo. A partir de 1987 se amplió hacia otras regiones del país. Actualmente, se realiza en el Distrito Federal, y en las regiones metropolitanas de San Pablo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Salvador, Recife y, más recientemente, Fortaleza. Para mayor información, ver https://www.dieese.org.br.

diversidad y heterogeneidad de las diversas situaciones del mercado de trabajo de los municipios brasileños, principalmente los localizados en el interior del país[119].

Estas encuestas amplían el concepto de desempleo, en el caso de la PED, o incluyen otras informaciones para la comprensión de las situaciones de desempleo e inactividad, como en el caso de la PME. En la PED, la situación de desempleo – entendida así cuando los individuos están en una situación involuntaria de no-trabajo o cuando ejercen un trabajo irregular– se divide entre desempleo abierto (sin trabajo en los últimos siete días en la búsqueda efectiva en los últimos 30 días) y desempleo oculto, que a su vez se subdivide en *oculto por el trabajo precario* y *oculto por el desaliento*. En el desempleo oculto por el trabajo precario, el trabajador posee un trabajo irregular y ocasional, lo que hace que esté en la búsqueda de otra ocupación o puesto de trabajo. En el desempleo oculto por el desaliento, el trabajador efectivamente no está ocupado, pero tiene disponibilidad para trabajar y, por varios motivos, no inició una búsqueda de empleo en los últimos 30 días de la encuesta, aunque lo hizo en los últimos doce meses. La tasa de desempleo total en la PED es el resultado de la suma entre el desempleo abierto, el oculto por el trabajo precario y el oculto por el desaliento.

El desempleo oculto por el trabajo precario de la PED estaría clasificado en la PME del IBGE como ocupado, y el desempleo oculto por el desaliento correspondería a la situación de inactividad. Del mismo modo, la PED extiende el concepto de disponibilidad para trabajar, ampliando la búsqueda efectiva de trabajo aun período de hasta 12 meses. Así, en la PED, la población ocupada es la que en la semana anterior a la entrevista tenía trabajo remunerado regular, con o sin búsqueda de trabajo, o la que ejercía trabajos ocasionales o sin remuneración, aunque no buscara cambiar de trabajo en los últimos 30 días.

En la metodología de la PME del IBGE se consideran ocupados todos los individuos que en la semana de referencia de la encuesta ejercían un trabajo remunerado o sin remuneración durante, por lo menos, una hora completa, o que tenían trabajo remunerado del cual estaban temporariamente apartados durante esa semana (por huelga, suspensión temporaria del contrato de trabajo, licencia remunerada u otros factores ocasionales). Así, en comparación con la PED, la PME subestima la tasa de desempleo y sobrestima la de inactividad al excluir o incluir de estos universos, dependiendo del caso, las situaciones de trabajo precario y el desempleo por desaliento, sin considerar las diferencias entre lo que sería una ocupación

[119] Este es uno de los motivos que justifica nuestra opción por la PNAD para el análisis del universo del *"precariado"*, ya que esta encuesta tiene alcance nacional.

estable y el desempleo abierto. Cabe destacar que la PME también identifica la situación de desaliento[120], pero la incluye en el grupo de la población inactiva[121].

La utilización de la metodología de clasificación de la PED, en comparación con otras encuestas, implica no solo la ampliación del universo de los desocupados, lo que genera inevitablemente un aumento en la PEA, sino su ampliación debido a la eliminación del conjunto de los inactivos y de los desempleados por desaliento, una vez que la disponibilidad para el trabajo se expresa no solo en el hecho de estar empleado en la semana de referencia, o en estar en la búsqueda efectiva, sino que abarca la disponibilidad para trabajar y buscar trabajo en los últimos 12 meses.

Infelizmente, no se puede realizar una comparación entre los datos de la PED y los de la PNAD porque existen diferencias importantes en la metodología de recolección de datos entre las encuestas, principalmente en el universo de personas que componen la PIA. Cuando se comparan las regiones metropolitanas, efectivamente el porcentual de desocupados en relacióncon la PEA (tasa de desocupación) es siempre mayor en la PED que en la PNAD. Sin embargo, como la PIA presenta un número absoluto mayor en la PNAD que en la PED, la tasa de inactividad no indica el resultado esperado en todas las regiones, o sea, ser menor en la PED que en la PNAD. Incluso con estas reservas, podemos utilizar la PED para una breve aproximación a las condiciones de trabajo precario y de desaliento como situación de desempleo, según muestra la Tabla nº 7.

Tabla nº 7
Tasas de desempleo, por tipo. Regiones metropolitanas y Distrito Federal. 2001/2003/2015. (%).

Regiones metropolitanas	2001					2003					2013				
	Total	Aberto	Oculto			Total	Aberto	Oculto			Total	Aberto	Oculto		
			Total	por trabajo precario	por desalento			Total	Por trabajo precario	por desalento			Total	Por trabajo precario	por desalento
São Paulo	17,6	11,3	6,3	4,6	1,7	19,9	12,7	7,2	5,1	2,1	10,4	8,4	2,0	1,5	0,5
Porto Alegre	14,9	9,6	5,3	3,5	1,8	16,7	11,1	5,6	3,7	1,9	6,4	5,5	0,9	0,7	*
Belo Horizonte	18,3	11,4	6,9	4,5	2,4	20,0	12,5	7,5	4,7	2,8	6,9	6,2	0,7	*	0,4
Salvador	27,5	16,4	11,1	8,0	3,1	28,0	17,0	11,0	7,6	3,4	18,3	13,1	5,2	4,2	1,0
Recife	21,1	12,0	9,1	4,8	4,3	23,2	13,8	9,4	4,6	4,8	13,0	8,3	4,7	2,9	1,8
Distrito Federal	20,5	13,1	7,4	3,9	3,5	22,9	14,7	8,1	4,5	3,6	...	...	...	...	...

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PED/Dieese.
Obs: Desempleo abierto: sin trabajo en los últimos siete días y búsqueda efectiva en los últimos 30 días.

[120] La PME utiliza la clasificación de personas marginalmente ligadas a la PEA para todas las que, estando sin trabajo en la semana de referencia, trabajaron o buscaron trabajo en el período de 365 días y estaban disponibles para ingresar a un trabajo en la semana de referencia de la encuesta. En este grupo están las personas desalentadas –quienes buscaron trabajo ininterrumpidamente durante, por lo menos, seis meses contados hasta la fecha de la última previsión para conseguir trabajo en el período de 365 días– que abandonaron la búsqueda ya que no pudieron encontrar ningún tipo de trabajo, o bien, no encontraron uno con una remuneración adecuada o relacionado con sus cualificaciones. Para mayor información, ver IBGE (2007).
[121] Para profundizar más, ver Montagner & Brandão (1996),y Mattos & Lima (2015).

Desempleo oculto por trabajo precario: trabajador con un trabajo irregular y ocasional, en la búsqueda de otra ocupación o puesto de trabajo.
Desempleo oculto por el desaliento: trabajador sin ocupación, pero con disponibilidad para trabajar y sin buscar empleo en los últimos 30 días de la encuesta, aunque lo hizo en los últimos doce meses.
Tasa de desempleo – población desocupada dividida por la PEA X 100.
Utilizamos el año de 2013, porque fue el último en el que hubo encuestas en Belo Horizonte y Recife.
Como no hay datos disponibles para el Distrito Federal en 2013, utilizamos los datos de 2012.
(*) la muestra no comporta desagregación para esta categoría

Las tasas de desempleo total en todas las regiones investigadas por la PED en el período 2001-2013 cayeron en promedio 54,9%, con Belo Horizonte y Porto Alegre presentando bajas más significativas y por encima de la media, 62,3% y 57% respectivamente. Si consideramos solo el período de 2003 a 2013, la baja alcanza un promedio de 60,4%, con ambas regiones con el mismo comportamiento (65,5% en Belo Horizonte y 61,7% en Porto Alegre). La tasa de desempleo abierto en 2001 y 2003 representaba en promedio 62% del total del desempleo. En 2013, la media sube a 78,5%, lo que indica que, en aquel momento, la significativa mayoría de las situaciones de desempleo tenía que ver con las personas que estaban sin trabajo en los últimos siete días y que realizaron una búsqueda efectiva de trabajo en los últimos 30 días. En el caso del desempleo oculto, la situación de trabajo precario siempre fue mayoritaria en relación con el desaliento, alcanzando índices por encima del 70% para San Pablo en todos los años. En el período de 2003 a 2013, en todas las regiones se observa una disminución progresiva del desempleo por desaliento.

En síntesis, en el período, la baja del desempleo total se incrementó más rápidamente debido a la baja del desempleo oculto que a la del desempleo abierto, principalmente debido a la baja del desempleo oculto por desaliento. Sin embargo, otra posibilidad de análisis sería la discriminación de los tipos de desempleo para cada segmento social a partir del indicador de renta familiar per cápita. Como no trabajamos con los microdatos de la PED, este estudio no puede realizarse. Deddeca (2006), con los microdatos de la PED en el período de 1988 y 2006, observa que el desempleo en la región metropolitana de San Pablo

> para a população mais pobre é significativamente superior ao encontrado para a sector de renta mais elevada. Contudo, o aspecto relevante a ser ressaltado refere-se às distintas composições do desemprego para cada um dos segmentos sociais. Para a população de renta mais elevada, predominava a forma de desemprego aberto. Já para a população mais pobre, nota-se que a importância do desemprego aberto é compartilhada com o desemprego oculto com trabalho precário (p.55).

Se constata así que la utilización de diversos indicadores para el análisis del desempleo permite la exploración de las diferencias en el funcionamiento del mercado de trabajo, que no podrían observarse si la opción fuese utilizar solo el indicador de desempleo abierto. Además, el análisis diferenciado por región metropolitana permite la comprensión del funcionamiento

del mercado de trabajo en cada región nacional, incorporando distintas dinámicas socioeconómicas para la explicación del fenómeno.

De cualquier modo, la disminución del desempleo también observada en la PNAD y en la PME al final de la primera década del sigloXXI, llevó a que algunos optimistas afirmasen que el país se encontraba en una situación de pleno empleo, incluso con la dificultad evidentepara definir lo que sería una tasa de desempleo acorde con una situación de pleno empleo.

El hecho de que solo sean utilizadas las tasas de desempleo abierto esconde, según se ha demostrado, las situaciones de subempleo y de desempleo por desaliento, pero también las relacionadas con el cumplimiento de jornadas de trabajo parciales contra la voluntad del trabajador, situación definida en la PME como *subocupación por insuficiencia de horas trabajadas*.

Según aclara Marx (2011a, Tomo I, vol.3) en su discusión sobre el EIR, "la sobrepoblación relativa existe en todos los matices posibles. Todo obrero la integra durante el período en que está semiocupado o desocupado por completo (p. 797)". Lo que Marx ya señalaba en relación con la subocupación y su inclusión en el EIR integra actualmente las estadísticas de subempleo que buscan complementar las estadísticas de empleo, desempleo e inactividad. En el análisis del subempleo, se considera no solo la cantidad de horas trabajadas por debajo de la jornada semanal de 40 horas, sino también a todos los trabajadores que ganan salarios menores que el mínimo estipulado legalmente. En este sentido, no considerar estos casos (que se esconden en la categoría de ocupados), incluso en las situaciones en las que el mercado presenta índices reducidos de desempleo, da margen a los análisis optimistas en cuanto a la eficacia del mercado de trabajo y, en consecuencia, al proceso de acumulación para ajustar la fuerza de trabajo a sus necesidades ocultando diversas situaciones que están lejos de ser consideradas adecuadas para garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo. La OIT, através de la "Resolución concerniente a la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado" adoptada en 1998, estableció los parámetros internacionales para la definición y medición del subempleo, como también los relacionados con el empleo inadecuado. Según la Organización, el subempleo refleja la subutilización de la capacidad productiva de la población ocupada y existe cuando los ocupados no alcanzan un nivel de pleno empleo[122], acorde con la definición establecida por el "Convenio relativo a la política

[122] Para Keynes, el pleno empleo se produce cuando existe una situación de equilibrio entre la demanda y la oferta de empleo con todos los recursos económicos plenamente utilizados. En estas situaciones puede existir un pequeño nivel de desempleo friccional debido a la movilidad de la fuerza de trabajo de un empleo para otro. De cualquier modo, en el pleno empleo, todos los que quieren trabajar y tengan disponibilidad están empleados.

de empleo" que entró en vigor en julio de 1966[123]. Es importante considerar que, según la OIT, el nivel de pleno empleo no se produce únicamente debido a las situaciones en las que la tasa de desempleo alcanza un determinado valor, según fue afirmado ampliamente por la mayoría y por algunos sectores del gobierno en la época en que el país presentaba índices de desempleo cercano al 5%[124].

La política de pleno empleo, según la OIT, debe garantizar trabajo para todas las personas disponibles y que quieran trabajar; que el trabajo sea tan productivo como posible (lo que excluye la subocupación por insuficiencia de horas trabajadas); y que el trabajador tenga opción de elegir un trabajo según su formación y cualificación, o que exista la posibilidad de adquirir una formación de acuerdo con el empleo que mejor le convenga. La ausencia de las dos últimas situaciones está relacionada con el subempleo, y la primera con el desempleo. Según indican Mattos y Lima (2015), la persistencia de una parte significativa de la fuerza de trabajo en el sector informal o en condiciones de precariedad, incluso en situaciones de formalización de vínculos, se contrapone con cualquier afirmación de que la economía brasileña haya alcanzado una situación de pleno empleo, más allá del crecimiento de la ocupación y de la formalización.

Para finalizar este capítulo y acercarnos a la tesis central del trabajo, cabe establecer de forma un poco más clara las relaciones entre las características del mercado de trabajo y el modo en el que el capitalismo contemporáneo se ha organizado para aumentar la explotación a costa de una reorganización de la producción en la que la posición de determinado país en las cadenas globales de valor tiene un papel fundamental. Cuanto más se aproxima un sector de la actividad económica o una economía nacional de base a las cadenas productivas de valor, más intensamente la informalidad y la precariedad del trabajo adquieren una tónica hegemónica en la estructuración del mercado de trabajo, pues este es el modo en el que el capital internacional garantiza la disminución de los costos de trabajo. Dupas (1999) ya alertaba al final de la década de 1990 la existencia de algunas tendencias empíricas que pondrían en evidencia la compleja relación entre la lógica de las cadenas globales y la oferta de trabajo, a saber: la reducción de la generación de empleos cualificados y formales através de la inversión directa; la continua flexibilización de la fuerza de trabajo en todos los niveles transformada en componente cada vez más variable del costo final de los productos globales; y finalmente la interrelación entre agentes económicos formales e informales en tanto se

[123] Para acceder al texto original de la resolución y del convenio, consultar http://www.ilo.org.
[124]Ver Tomazelli, 2014.

dirige a la base de las cadenas productivas, lo que permite resguardar crecientes espacios de trabajo informal y de bajos salarios en la lógica de las cadenas de valor (1999, p. 102).

Este autor expone también que para algunos economistas "neo keneysianos" una de las formas de disminuir las tasas de desempleo es el entrenamiento para la fuerza de trabajo desocupada, realizado por el Estado, para facilitar su acceso al mercado de trabajo, lo que reduce el desequilibrio entre regiones, sectores y entre los propios trabajadores. O sea, si en una región o sector hay un excedente de fuerza de trabajo, la solución sería su "recualificación" con el fin de promover habilidades necesarias para otras actividades laborales. En realidad, el presupuesto básico de esa orientación no es la necesidad, cada vez más creciente, de un EIR (local y global) para la operación eficiente del capitalismo global, sino la incongruencia entre las necesidades del capital y las habilidades de la fuerza de trabajo.

Antes de debatirmos cómo la política de educación técnica en los gobiernos del PT trató la cuestión de la "adecuación" de la fuerza de trabajo y cómo actuó sobre el *"precariado"*, en los próximo capítulos analizaremos la conformación de la educación de técnicos y sus principales características en función de la relación con el modelo de acumulación existente en el país en cada momento histórico.

Capítulo 3 – La dualidad educacional brasileña: la educación técnica en perspectiva histórica

En los países latinoamericanos, principalmente en Brasil y Argentina, en los momentos en los que se promovía como política de Estado la inserción diferenciada del país en el mercado mundial, principalmente durante el período desarrollista de la década de 1950, la educación técnica, por su relación más inmediata con la producción en general, supuso una estrategia importante para garantizar la cualificación necesaria de la fuerza de trabajo requerida para tales procesos. Una vez iniciados, sería necesario incorporar al mercado laboral una fuerza de trabajo con un nivel de cualificación que, en la medida en que garantice el proceso de acumulación, dinamice el propio mercado.

De este modo, la educación es entendida como una importante impulsora del aumento de la productividad y de la competitividad de la economía nacional, siendo determinante para el desarrollo económico y social, constituyendose principalmente como una estrategia fundamental para el alivio de la pobreza y para garantizar la seguridad nacional en los términos que propone el Banco Mundial a partir de la década de 1970[125]. Es bajo esta lógica que cobra fuerza la proposición de que la exclusión del mercado de trabajo tiene relación directa e inmediata con el nivel de escolaridad y de cualificación del trabajador, en el marco de la propagada Teoría del Capital Humano.

Como ya se ha visto en los capítulos anteriores, la necesidad de garantizar mejores condiciones de competitividad y de tasas de ganancia ha requerido una reestructuración de la producción y del trabajo, con nuevos tipos de racionalización de los procesos productivos. Se evidencia así un aumento de la explotación del trabajo que se traduce en disminución del trabajo vivo, desempleo estructural, precarización de las condiciones de trabajo, debilitamiento de las luchas sindicales, flexibilización y desregulación de los derechos laborales. Estos cambios generan demandas específicas de cualificación de la fuerza de trabajo que reeditan y profundizan la vieja dualidad que diferencia la educación de la clase trabajadora de la educación de la clase dirigente: la educación de los que conciben y controlan el proceso de trabajo, y la educación de los que lo ejecutan.

Es desde esta perspectiva que en el capítulo se analizará la relación histórica que se estableció, en la formación social brasileña, entre las características del modelo de acumulación y las políticas de formación de la fuerza de trabajo hasta la promulgación de la

[125]Para profundizar más, ver Banco Mundial, 1995; Leher, 1999 y 2018; y Neves & Pronko, 2008.

actual Ley de Directricesy Bases de la Educación Nacional (LDB). Entre otras cuestiones, nos interesa comprender en qué medida las políticas educativas destinadas a la educación técnica contribuyeron o no a acentuar parte de las desigualdades existentes en la formación de la clase trabajadora brasileña, expresadas en la oposición histórica entre la enseñanza propedéutica y la formación profesional. Como se verá a continuación, tal oposición siempre estuvo presente en las diversas iniciativas destinadas a la formación de la clase trabajadora, y fue determinante para la constitución de una dualidad educacional en la sociedad brasileña en su totalidad. Esa dualidad no puede analizarse sin comprender el modo en el que el capitalismo se organizó en el país, con especificidades que determinan y condicionan la dirección de las políticas de educación técnica en cada momento histórico particular.

Debido al constante avance del capitalismo para mercantilizar todos los aspectos de la vida humana, diversas concepciones que intentan dirigir el proceso educativo se encuentran permanentemente en disputa, sea para adaptarlo exclusivamente a las necesidades del mercado o para pensar la educación como una política social que promueve la humanización del hombre situándose en una esfera ajena al mercado, en los marcos de la educación unitaria e integrada preconizada por Marx y Gramsci.

Por otro lado, las determinaciones económicas y sociales de fases específicas de la acumulación capitalista condicionan los procesos de formación de la fuerza de trabajo de un modo general y adquiere características singulares en cada formación social particular. O sea, la escolarización de la clase trabajadora mantiene relación con el estadio de desarrollo de las fuerzas productivas y con el conjunto de las relaciones de cada formación social concreta, de acuerdo con el modo en que esta sociedad está inserta en la división internacional del trabajo, lo que a su vez determina la reconfiguración tanto cuantitativa como cualitativa de las características del trabajo simple y de lo complejo de esta formación social.

Conviene reforzar la idea de que se parte del presupuesto de que cualquier proceso de desarrollo económico capitalista tendrá a la educación como sector fundamental, lo que no significa afirmar su determinación de primer orden en el desarrollo económico y reducirla a una relación lineal entre desarrollo económico y superación de la desigualdad social, vía aumento de la cualificación de la fuerza de trabajo. Por el contrario, es en la contradicción entre el aumento de la escolarización y de la expansión de la descualificación del trabajo que se produce la perpetuación de un régimen de acumulación que mantiene una correspondencia entre las condiciones de producciónу las de reproducción de la fuerza de trabajo en las cuales los procesos educativos buscan responder a las exigencias de valorización del capital.

La educación brasileña, incluso antes de la organización de un sistema nacional de enseñanza, fue marcada desde su origen por la dualidad, de distribución desigual y diferenciada de la educación de acuerdo con las clases sociales: la enseñanza propedéutica para la burguesía y la formación profesional para las clases populares. Esta dualidad social en la educación respondía principalmente a las necesidades de la división social y técnica del trabajo ya que para quienes fuesen a desarrollar actividades complejas en su trayectoria profesional, la necesidad sería la de promover una sólida formación general y profesional, mientras que para los que se fueran a dedicar a las actividades simples, una formación ligera, poco cualificada e incompleta era suficiente. Más que una especificidad de la formación social brasileña, la dualidad educacional tiene que ver con una imposibilidad de la sociedad de clases para ofrecer una escuela única, integradora y sin relación con el origen de clase del estudiante en los términos propuestos por Marx en su *Crítica al Programa de Gotha*[126].

Es desde esta perspectiva que se vislumbra que la superación de la dualidad educacional no podrá ser resuelta por la propia educación, pues su particularidad se encuentra en la histórica contradicción entre capital y trabajo, y como tal solo podrá ser superarse através de otro modo de producción.

Sin embargo, dependiendo de la correlación de fuerzas, hay espacio para procesos emancipatorios en el ámbito educacional ya que, en tanto práctica mediadora que se produce al interior de una sociedad de clases, la educación tiene el potencial de explorar las contradicciones inherentes a la sociedad capitalista y se constituye como "un instrumento de mediación para la negación de estas relaciones sociales de producción" (Frigotto, 2010, p. 34) articulalandose con los intereses de la clase trabajadora. Incluso de modo restringido por estar situados en el seno del propio movimiento contradictorio del capital, las conquistas de las clases trabajadoras arrancadas en el ámbito de las luchas de clase se relacionan con las posibilidades de mejora de acceso y de permanencia en el sistema educativo, y de continuación de los estudios en el nivel superior, más allá de las que se relacionan con una formación profesional y técnica de calidad. En una sociedad marcada por un intenso proceso de sobreexplotación de la fuerza de trabajo, en la que el modelo de acumulación sienta sus bases en procesos acentuados de concentración de la renta, características precipuas de una economía dependiente, las conquistas de la clase trabajadora en diferentes momentos históricos funcionan como dispositivos de restricción y de amenaza a los intereses generales del funcionamiento del sistema. No es de extrañar que en los momentos de crisis cíclicas de

[126] Para profundizar más sobre el concepto de *dualidad educacional*, ver Campello, 2008.

ese modo de producción, estas conquistas sean puestas en jaque y que el fondo público sea redistribuido en favor del capital[127].

La base del razonamiento de este capítulo es subsidiaria de la argumentación de Kuenzer (2007) en la que la dualidad escolar que se manifiesta en la falta de integración entre la formación general y la educación técnica es el resultado de la dualidad estructural[128] del modo de producción capitalista. En tanto predominaba la organización fordista de la producción con su racionalidad de división técnica y social del trabajo, y sus relaciones "rígidas" establecidas entre Estado, capital y trabajo, la dualidad educacional se basaba en la separación formal de la educación básica entre la formación propedéutica y la educación técnica ya que los procesos de trabajo no requerían una escolarización ampliada. De acuerdo con la autora, era una dualidad "claramente asumida" (2007, p. 1158). Con el advenimiento de la acumulación flexible[129], la fuerza de trabajo pasa a sufrir procesos intensos de precarización del trabajo según se ha visto, y su formación pasa a atender a las necesidades de los procesos característicos de esta fase contemporánea del capitalismo en el que la ampliación de la escolarización en la educación básica se vuelve obligatoria. De este modo, incluso con el aumento de la escolarización, la educación ofrecida a gran parte de la clase trabajadora es descualificada, lo que origina la exclusión del mercado de trabajo o la inclusión en sus sectores más precarizados conformando así el *"precariado",* según lo debatido en el capítulo anterior. O sea, se produce un proceso de inclusión excluyente, de una dualidad que pasa a ser negada. La autora apunta a que más allá de los cambios relacionados con el trabajo en la fase actual del capitalismo, la educación pasa a ser concebida como función pública no-estatal lo que abre el espacio a su privatización al mismo tiempo en que se crean mecanismos para la transferencia de fondos públicos[130] hacia el sector privado vía programas específicos.

En este capítulo, se discutirán los aspectos relacionados con la fase de acumulación brasileña en la que la dualidad educacional fue asumida en tanto tal, para analizar más delante de qué modo la dualidad negada se instaló en la educación, más allá de los mecanismos

[127] La aprobación de la reforma laboral y las discusiones para la aprobación de la reforma previsional, o por entonces la promulgación de la Enmienda Constitucional 95 en 2016 que congela los gastos públicos de salud y educación por 20 años en el país son apenas algunos de los ejemplos más recientes.
[128] No confundir con la tesis CEPALino-furtadiana de dualidad estructural en la que el desarrollo de las economías periféricas es desigual y no combinado.
[129]Para profundizar más sobre las nuevas relaciones en la acumulación flexible establecidas entre la economía y el Estado con profundos impactos sobre la fuerza de trabajo, ver Harvey, 1992.
[130] Según Salvador (2015, p.9), "el fondo público involucra toda la capacidad de movilización que el Estado tiene para intervenir en la economía, sea por medio de las empresas públicas o por el uso de sus políticas monetaria y fiscal, así como por el presupuesto público".

creados para la privatización de la educación técnica através de variadas formas de transferencia de fondos públicos.

A los efectos de este trabajo, más que describir históricamente el origen de las primeras iniciativas de organización de la educación técnica en el país, defenderemos la tesis de que la dualidad educacional penetró en la lógica de esta estructuración y determinó, hasta nuestros días, formas distintas y no tan evidentes de materialización de la división social de la educación respondiendo a una necesidad propia del modelo de acumulación.

De este modo, se hace necesario realizar una breve caracterización de la trayectoria de la educación técnica en Brasil y de las relaciones establecidas con las necesidades de expansión de la acumulación, para visibilizar algunos elementos que permitan caracterizar la conformación específica de la dualidad educacional brasileña de modo de situar las reivindicaciones históricas de acceso a los procesos de escolarización de la clase trabajadora.

De esta manera, el capítulo presentará los diversos embates e iniciativas legislativas que conformaron la educación técnica para relacionarlas con las características del proceso de acumulación que se configuró en cada momento histórico en el país. En este sentido, el recorrido será desde el Brasil colonial hasta el final de la dictadura civil militar, y se pondrá el énfasis en el proceso de industrialización del país. Este recorrido es necesario para la comprensión de las bases contradictorias que prevalecieron en la promulgación de la actual Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional y de otras leyes subsiguientes, más allá de los programas que impulsaron la educación técnica en el país en el período posterior al año 2003, objetos de análisis de los capítulos siguientes.

3.1 Del Brasil colonia al inicio de la República

El punto de partida para la comprensión del modo en el que la educación técnica se organizó en Brasil se relaciona con la herencia de depreciación del valor social del trabajo manual traída por los colonizadores portugueses. En el período colonial, las actividades que utilizaban la fuerza física y el trabajo manual estaban relacionadas con el trabajo esclavo, lo que generó una verdadera aversión social de los hombres libres a desarrollar oficios u ocupaciones relacionados. De este modo, oficios como los de carpintero, herrero, pedrero, tejedor, etc. – realizados mayormente por esclavos – estaban lejos de ser desarrollados por los trabajadores libres. Cunha afirma que

> os homens livres se afastavam do trabalho manual para não deixar dúvidas quanto a sua própria condição, esforçando-se para eliminar as ambiguidades de classificação social.

> Além da herança da cultura ocidental, matizada pela cultura ibérica, aí está a base do preconceito contra o trabalho manual, inclusive e principalmente daqueles que estavam socialmente mais próximos dos escravos: mestiços e brancos pobres (2000, p. 16).

Es así que desde los inicios de la colonización de Brasil, las ocupaciones vinculadas con el artesanado y la manufactura, o sea, con el trabajo manual más pesado y "sucio", marcaron a fuego la clase de quien las desarrollaba. En realidad, no era discriminado el trabajo en sí, sino la condición de quien lo ejecutaba: si era libre o esclavo.

Esta discriminación del trabajo manual hizo que los hombres libres buscasen en las Corporaciones de Oficios[131] el aprendizaje de ocupaciones que estaban reservados para ellos, en tanto se regían con reglas y normas que dificultaban o impedían el ingreso de negros, y organizaban mayoritariamente los oficios en torno a tareas ejercidas solo por los blancos, lo que generó un "blanqueamiento" de estas ocupaciones (Cunha, 2000; Dos Santos, 2000).

Desde el punto de vista económico, el sistema colonial tenía como norte el drenaje o el éxodo de la riqueza producida en la colonia. De este modo, como plantea Fernandes (2005), el colonialismo no preveía condiciones institucionales apropiadas que posibilitasen el crecimiento interno de la economía, y actuaba a contrapelo de cualquier posibilidad de crecimiento interno que promoviese niveles crecientes de autonomía en relación con las necesidades económicas de la metrópoli o de los grupos financieros que detenían el control económico del mercado de los productos coloniales[132]. La economía agraria del país, a diferencia de la de los países europeos cuyos cimientos se apoyaban sobre una base individual o familiar, se estructuró sobre el gran latifundio: grandes unidades productivas de mercaderías, con fuerza de trabajo esclava, volcadas a las necesidades del mercado externo. Incluso con la abolición de la esclavitud, la sustitución de la fuerza de trabajo esclava por el trabajo libre poco afectó la naturaleza de esa estructura de explotación, como veremos más adelante.

El incipiente desarrollo industrial del país durante el siglo XVIII, interrumpido en 1785 por el miedo a la autonomía colonial, fue retomado con la llegada de la familia real a Brasil a principios de 1808. En ese sentido, la escasez de fuerza de trabajo para algunas ocupaciones

[131] Las Corporaciones de Oficios del Brasil colonia eran diferentes de las europeas ya que, en estas, los hombres libres y los esclavos, más allá de transitar el mismo proceso de aprendizaje en un ambiente común, estaban sujetos a las mismas reglas.

[132] El 5 de enero de 1785, la publicación de un permiso hizo obligatorio el cierre de todas las fábricas del país, excepto las que producían tejidos para uso y vestuario de los negros o las que empaquetaban la hacienda. El 1º de abril de 1808, D. João VI revocó la prohibición y permitió la instalación de fábricas en Brasil. Ver Cunha (1978) y Da Fonseca (2010).

hizo que el aprendizaje de oficiosse realizase de modo compulsivo para niños y jóvenes que no tenían posibilidad de garantizar su subsistencia, por ejemplo, los menores abandonados (Dos Santos, 2000).

Es así que en 1809, D. João VI crea el Colegio de Fábricas para los huérfanos de la Casa Pía de Lisboa, traídos por la frota que transportó a la familia real a Brasil. Considerado el marco de la educación técnica en el país por la influencia que ejerció en la creación de otras instituciones similares, el Colegio de las Fábricas representó la primera institución del poder público que tenía como finalidad la educación de artistas y aprendices (Da Fonseca, 2010). Durante el período imperial, son creadas la Escuela de Bellas Artes en 1816, las Casas de Educandos y Artífices en 1840, los Asilos de Infancia de los Niños Desvalidos en 1854, y la inauguración de varios Liceos de Artes y Oficios desde 1858, en varias capitales del país.

Sea através de asociaciones con instituciones como la Sociedad Propagadora de Bellas Artes, sea por parte del propio Estado, desde fines del siglo XIX y hasta principios del siglo XX,

> a formação técnico-profissional foi se expandindo desorganizada e assistematicamente, fruto de uma concepção que atribuía a esse tipo de ensino um caráter eminentemente assistencial. Surgido em institutos para incapacitados e menores abandonados, muitos deles de caráter religioso, esse tipo de formação estendeu-se posteriormente aos filhos das camadas populares, seguindo uma concepção que ligava sua difusão à necessidade de moralização desses setores da sociedade (Neves & Pronko, 2008, p. 33).

En contrapartida, la formación para el ejercicio de actividades consideradas altamente intelectuales como las relacionadas con el área militar, la justicia, la administración del Estado y las profesiones liberales, se realizaba en instituciones específicas de enseñanza superior, con organización escolar propia. Cabe destacar el importante papel cumplido por las escuelas jesuitas, porque más allá de preparar a los cuadros dirigentes de la administración local, formaban también a los futuros teólogos y educadores y contribuían así a la reproducción de la estructura de clases, en tanto garantizaban también la protección de sus intereses en la sociedad política. Em efecto,

> a espécie de educação eminentemente intelectual que os jesuítas, desde o início de suas atividades no Brasil, ministravam aos filhos dos colonos, era de molde, também, a afastar os elementos socialmente mais altos de qualquer trabalho físico ou ocupação manual" (Cunha, 1978, p.72).

Lo que vale señalar es que, a partir de las desigualdades sociales constitutivas de la formación social brasileña del período colonial e imperial y que pasaron a impregnar la República, es que se crearon las bases para la histórica dualidad educacional que, reiteradamente, insiste en caracterizar la organización del sistema educativo brasileño. El

destino de los trabajos que exigen fuerza física y de los manuales para los más pobres, la restricción del acceso a la educación general que genera elevados niveles de analfabetismo y de escolarización básica incompleta en la población, la separación de la educación secundaria de la educación técnica, la enorme discrepancia entre la escolarización no cualificada de la gran masa trabajadoray la formación de una elite altamente cualificada, son apenas algunos de los ejemplos de materialización de esa dualidad.

Según plantea Fernandes (2005), la Independencia de Brasil condenó y superó el estatuto jurídico-político del sistema colonial con la estructuración del Estado brasileño, sin embargo, su sustrato material, social y moral se perpetuó y sirvió de soporte a la construcción de la sociedad nacional. De este modo, no hubo ningún tipo de negación, por parte de las elites de la recién creada república, del orden social imperante en la sociedad colonial. Por el contrario, buscaron revolucionar las estructuras del poder político de modo de garantizar la adaptación de aquellas condiciones internas de integración y de funcionamiento del orden social. El modelo agroexportador, con predominio de la gran plantación de azúcar y de café, y de la minería, exigía condiciones para que la explotación productiva produjese que

> impunham a perpetuação das estruturas do mundo colonial – da escravidão à extrema concentração de renta e ao monopólio do poder por reduzidas elites, com a marginalização permanente da enorme massa de homens livres que não conseguia classificar-se na sociedade civil e a erosão invisível da soberania nacional das relaciones econômicas, diplomáticas ou políticas com as grandes potências (Fernandes, 2005, p. 51).

Por otro lado, conviene aclarar que el tipo de colonización brasileña sirvió más a las necesidades de promoción de la acumulación primitiva de las economías europeas que al mero abastecimiento del mercado europeo de mercaderías producidas en el país. Es así que Oliveira (1984) va a fundamentar su defensa en que "la imposibilidad de la división social del trabajo en Brasil radica en el hecho de que el país haya sido una colonia de explotación comercial que adoptó formas de trabajo obligatorio. Esta es la base o la ausencia de base para el mercado interno, y no simplemente la de la producción de bienes primarios de exportación" (p. 22). Precisamente es por la extrema explotación de la fuerza de trabajo, característica de la formación social brasileña, que fue casi imposible la creación de un mercado interno vigoroso que moviera la economía y no, por el contrario, que la ausencia del mercado interno se debe al resultado de una producción volcada al mercado externo.

Toda la organización de la economía colonial se ajustaba a ese sistema de explotación. Cabe señalar que este elemento es fundamental para la comprensión de la formación social brasileña y le imprime una marca de origen al país que permanecerá a lo largo de su historia

> é esta sociedade que se origina, dispõe e organiza em função da finalidade precípua de produzir açúcar, e assim realizar um negócio. Negócio que tem, não como objetivo (...) mas como objeto, o atendimento das necessidades e de um consumo estranhos ao país e à coletividade nele instalada, e que se torna assim simples expressão daquele negócio. Analisando-se, portanto, a organização da economia açucareira (...) ter-se-á perspectiva, em profundidade, das instituições fundamentais e do caráter essencial da sociedade brasileira do seu ponto de partida (Prado Júnior, 1978, p. 37)[133].

Con la proclamación de la República[134]en 1889, y más específicamente con la Constitución Republicana de 1891, el modelo de acumulación centrado en las actividades agroexportadoras con un incipiente desarrollo industrial pasó a ser cuestionado. Incluso con el predominio de la visión ricardiana de la teoría de las ventajas comparativas, surgió, aunque de modo marginal, la defensa de un proceso de industrialización como modo de superación del atraso de la economía colonial (Fonseca, 2004; Curado, 2013)[135]. Por otro lado, con la abolición de la esclavitud y la elevación del estatuto social del esclavo a trabajador libre se produjo, aunque modestamente, un aumento en el patrón de consumo que contribuyó a la activación de la economía y al desarrollo del mercado interno.

Cabe destacar que la fuerza de trabajo liberada por la abolición de la esclavitud apenas conocía su trabajo manual como para transferirlo al capital. De ahí que la industria brasileña de fines de siglo XIX y principios del siglo XX pasó a estar centrada en la fuerza de trabajo del inmigrante extranjero que poseía mayor dominio técnico del trabajo y fue predominante en el total de la clase obrera del país (Oliveira, 1984). En 1920, 51% de la fuerza de trabajo industrial de San Pablo y 35% de la de Rio de Janeiro estaban constituidas por inmigrantes (Batalha, 2000).

En los primeros años del siglo XX, esa población obrera se concentraba principalmente en los estados de Rio de Janeiro y San Pablo. La mayoría de los trabajadores estaba sometida a jornadas de trabajo extensas y vivía en habitaciones precarias en la periferia de los centros urbanos, o estaban sometidos al control patronal como en los barrios obreros. Más allá de eso, debido a la completa inexistencia de políticas de seguridad social, los trabajadores estaban

[133]Prado Júnior sostiene que "para comprender el Brasil contemporáneo tenemos que ir muy lejos (hasta la colonización); y recién ahí, el lector no solo estará entrando en devaneos históricos, sino recogiendo datos, y datos indispensables para interpretar y comprender el medio que lo cerca en la actualidad" (2011, p.9). De ahí parte su insistente defensa de la necesidad del país de superar su pasado colonial para constituirse como una verdadera nación.

[134]El 15 de noviembre de 1889, se produjo la proclamación de la República en Brasil, un año después de la abolición de la esclavitud en el país. En un trabajo escrito ese mismo año, José Ricardo Pires de Almeida comenta que, en el Brasil colonia, muchos comerciantes ricos no sabían leer y que, en 1886, la población escolarizada del país era de 1,6%. En el mismo período, en la Argentina, este porcentual era de 6% (Brasil, 2003).

[135] Según los dos autores mencionados, la defensa del proceso de industrialización en Brasil es bien anterior al debate promovido por la CEPAL cuyo origen es la divulgación de las ideas de Raul Prebisch que se discutirán más adelante en este capítulo.

completamente desprovistos en caso de enfermedad, invalidez o desempleo. Esta situación era más grave entre los trabajadores de menor cualificación, ya que los de mayor cualificación –con más capacidad de negociación y con salarios más altos– pertenecían a asociaciones mutualistas que les garantizaban algún tipo de protección en esas situaciones.

En el caso de este contexto, entre los años 1903 y 1907, proliferaron organizaciones obreras inclinadas a la lucha sindical, muy influenciadas por las corrientes anarco-sindicalistas que llegaron junto con los inmigrantes extranjeros. El movimiento obrero organizó huelgas que demandaban mejores salarios y condiciones de trabajo, jornada de trabajo de 8 horas, restricción al trabajo nocturno, prohibición del trabajo a los menores de 14 años, y políticas de asistencia social. Es así que en 1907 se promulga la ley Adolfo Gordo (nombre del diputado que la propuso), que permitía la expulsión del país de todo extranjero que estuviese involucrado en huelgas. Solo durante este año, 132 inmigrantes fueron expulsados (Batalha, 2000).

En 1909, el presidente Nilo Peçanha publicó el Decreto nº 7.566 del 23 de septiembre que creó las Escuelas de Aprendices Artífices y, al año siguiente, se inauguraron 19 unidades. La publicación del referido Decreto fue fruto de un todavía incipiente desarrollismo nacional, que requería medidas educacionales que garantizaran la cualificación de la fuerza de trabajo, más allá de integrar a la nueva sociedad nacional, de modo subalterno, a las "clases obreras". La enseñanza técnica pasó a ser vista como una posibilidad para impedir la "inoculación de ideas exóticas en el proletariado brasileño por parte de los inmigrantes extranjeros" (Cunha, 2000a, p.94).

El referido Decreto rezaba:

> Que o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência;
>
> Que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime.

Además, en su Art 6º, los requisitos de ingreso, más allá de priorizar a los "desfavorecidos de la fortuna", establecían las edades mínimas y máximas (10 y 13 años, respectivamente) y el Art 8º indicaba la creación de un curso primario nocturno obligatorio en cada escuela para los alumnos que no sabían leer, escribir o contar. Para darnos una idea del

universo de personas que sabían leer y escribir, el Censo de 1920 indicaba que apenas el 35% de las personas mayores de 15 años en Brasil estaban alfabetizadas[136].

Las 19 Escuelas de Aprendices Artífices[137] creadas por Nilo Peçanha presentaron varios problemas como: instalaciones en predios con infraestructura inadecuada, oficinas en precarias condiciones de funcionamiento, falta de profesores y maestros especializados en el área técnica, falta de unidad en los programas de enseñanza, y profesores sin la necesaria base teórica para la comprensión de los fundamentos científicos de los conocimientos empíricos que traían de las fábricas y las oficinas donde trabajaban. Además, estas escuelas no poseían ningún tipo de articulación con la enseñanza formal. La dificultad de generar las condiciones adecuadas para la enseñanza técnica y la necesidad de inserción rápida del estudiante en el mercado de trabajo para ayudar financieramente a sus familias provocaron elevados índices de deserción escolar, cuya media durante el primer año de implementación de las Escuelas era aproximadamente de 40% (Da Fonseca, 2010).

Con el estallido de la 1ª Guerra Mundial y la subsecuente dificultad para garantizar el volumen de importaciones necesarias para el abastecimiento del mercado interno, se inicia un proceso de industrialización en el país debido a la necesidad de producción de esos artículos. Solo entre los años 1915 y 1919, se crearon en Brasil 5.936 nuevas empresas industriales, casi la misma cantidad que los 6.946 establecimientos creados en los 24 primeros años de la República (Da Fonseca, 2010). Según Furtado (1976), la participación de la producción industrial en el PBI creció un 150% entre 1914 y 1922.

Es este proceso de industrialización el que va a generar la necesidad de una mayor cualificación de la fuerza de trabajo, lo que le dio un nuevo impulso a la política de educación técnica que pasa a consolidarse a partir de la década de 1930.

3.2 – El proceso de sustitución de las importaciones y la necesidad de cualificar la fuerza de trabajo

[136]La única información sobre el nivel de instrucción de la población brasileña hasta el Censo de 1940 era la declaración de la capacidad de leer y escribir de las personas, lo que pudo haber subestimado el universo de analfabetos. A partir del Censo de 1950, por influencia de la Unesco, Brasil adoptó la definición de que una persona analfabeta es aquella que no puede ni leer ni escribir un breve y simple mensaje, en cualquier idioma, pero no quienes pueden firmar con su propio nombre. Con pequeñas variaciones de redacción, esta definición estuvo vigente hasta el Censo de 2000. Para más detalles, ver Ferraro, 2002.

[137]N. de la T.: Las Escuelas de Aprendices Artífices son escuelas que forman en oficios vinculados al trabajo manual, por ejemplo, artesanos, zapateros, torneros, etc.

El tres de octubre de 1930, Getúlio Vargas tomó el poder através de un golpe militar e instauró una dictadura en el país que marcó el inicio de un proceso de modernización capitalista e inauguró la Segunda República de Brasil.

En aquel momento, los grupos que apoyaron a Getúlio Vargas concebían que la industrialización debiera ser el motor de crecimiento de la economía brasileña en tanto la estructura productiva de base agraria volcada hacia la exportación comenzó a perder fuerza debido, entre otros motivos, al impacto sufrido por la crisis mundial del capitalismo del final de la década. La crisis de las economías centrales generó la baja en los precios mundiales de materias primas y productos agrícolas, y los del café[138]en particular, lo que amplió la recesión en los países periféricos. Para hacer frente a esta coyuntura y para proteger sus economías, algunos países implementaron políticas de devaluación del cambio y de restricción de importaciones como medidas para reequilibrar la balanza de pagos. Es a partir de este momento, cuando se produce una ruptura entre la economía nacional y el mercado internacional, que el crecimiento de la producción industrial del país cobró fuerza. O sea, la devaluación de la moneda, al encarecer los productos importados, termina incentivando la producción nacional de mercaderías que los sustituirían.

Hasta 1929, el desarrollo del sector industrial en Brasil era una reacción al estímulo creado por el movimiento expansivo de las exportaciones. Esta expansión generaba un aumento de la renta disponible para el consumo interno y estimulaba la creación de industrias de bienes de consumo, como alimentos elaborados, tejidos, confecciones, etc. Del mismo modo, el proceso de urbanización del período fomentaba la industria de materiales de construcción. Así, como sostiene Furtado (1976), la agricultura de exportación dependía de una demanda externa al país, mientras que el sector industrial dependía del crecimiento del mercado interno, lo que a su vez estaba determinado por la expansión de las exportaciones. De ese modo, la actividad industrial incipiente sumada a la producción de productos primarios para el consumo interno era insuficiente para generar dinamismo en la economía.

Para romper con este círculo vicioso de dependencia, era necesario que el sector industrial generase su propia demanda, por ejemplo, através de la producción de bienes de capital (equipamientos y máquinas) que pudiesen ser adquiridos por el propio sector industrial, lo que disminuye la necesidad de importarlos. Es este proceso de desarrollo

[138] Desde el último cuartodel siglo XIX, Brasil era el productor casi monopólico de café en el mercado mundial, un producto de alto valor, y de considerable y creciente consumo internacional. Con la crisis de 1929, quedó claro que no se repetirían más las condiciones tan excepcionalmente favorables que habían propiciado esa posición para el país. Para mayores detalles, ver Prado Júnior, 1978.

interno, típico de las economías periféricas, lo que se configuró como respuesta a las restricciones externas y que se manifestó, primordialmente, através de una ampliación y diversificación de la capacidad productiva industrial que se denominó *sustitución de importaciones*[139].

La Comisión Económica para la América Latina y Caribe (CEPAL) fue uno de los organismos que más impulsó el modelo de sustitución de importaciones através de la caracterización de las economías dependientes y periféricas como poseedoras de un desarrollo "hacia afuera". Según sostiene Maria da Conceição Tavares[140] (2000), la contribución del sector externo adquirió una importancia estratégica para los países de exportación primaria por el hecho de ser el origen de una porción importante de la renta nacional vía exportación, al mismo tiempo en que también es el medio fundamental para la complementación de los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de la demanda interna, vía importación. Si se compara con las economías centrales en su proceso inicial de desarrollo económico, la responsabilidad de crecimiento de esas economías no se debía solo al sector externo, aunque las exportaciones contribuyeron en una proporción importante en la conformación de la renta nacional. La combinación de esta variable exógena con la inversión interna acompañada de innovaciones tecnológicas permitió que las oportunidades generadas por el mercado externo, se produjeran en conjunto con la diversificación y la integración de la capacidad productiva interna sin que el sector exportador representase, en aquellos países centrales, el centro dinámico de toda la economía. En estos no había una separación nítida entre la capacidad productiva destinada a atender a los mercados interno e externo, por lo cual no era posible distinguir un sector exportador que produjese mercaderías exclusivamente para consumo externo. En los países periféricos, al contrario, este sector presentó claras diferencias con una alta rentabilidade conómica. Volveremos a este punto más adelante.

Es así que para contribuir al proceso de industrialización del país, Getúlio Vargas creó la legislación laboral que reglamentaba el precio del trabajo y que, posteriormente, subsidió la

[139] La dinámica de la sustitución de importaciones consiste en la forma en que la economía reacciona frente a los sucesivos estrangulamientos de la balanza de pagos. O sea, debido a la compresión progresiva de la lista de importaciones, la industrialización va pasando de sectores de instalación fácil, poco exigentes en materia de tecnología, capital y escala, a segmentos más exigentes y sofisticados. (Couto, 2007).

[140] Maria da Conceição Tavares es una economista portuguesa naturalizada brasileña con una sólida formación marxista y keynesiana, referencia fundamental en las discusiones sobre economía brasileña, desarrollismo y sustitución de importaciones. Participó de la elaboración del Plan de Metas del gobierno de Juscelino Kubitschek y fue profesora de varias generaciones de importantes economistas e intelectuales del país. La obra a la que se hace referencia fue publicada por primera vez en 1972 cuando era jefa de la oficina de la CEPAL en Brasil. Esta publicación se considera un marco en el estudio del proceso de industrialización de Brasil y se convirtió en un clásico de la literatura económica de América Latina.

creación de la CLT[141] ya presentada en los capítulos anteriores. Lo que conviene señalar a los fines de este trabajo, es que este conjunto de leyes sirvió para igualar para abajo el precio del trabajo, lo que favoreció el proceso de acumulación en tanto llevó a un denominador común el precio de varias categorías profesionales y convirtiendo a los trabajadores más especializados en trabajadores no cualificados[142]. Esta es la defensa que Oliveira (2003) hace del carácter que la legislación laboral de la época asumió para promover la complementariedad entre ciertos sectores precapitalistas, principalmente de la agricultura, con sectores emergentes de la industria que en lugar de promover una oposición entre ellos, los unificó conjugando lo "arcaico" con lo "moderno".

Según argumenta Silva,

> os conflitos entre o trabalho e o capital, que poderiam culminar com o rompimento com a ordem capitalista à época, são distendidos ao serem transferidos do nível concreto do enfrentamento direto entre empregados e empregadores para um nível abstrato, em que a justa medida era imposta pelo arbítrio do Estado. Tudo indica que Getúlio Vargas criou o salário mínimo no bojo de uma série de medidas para aumentar o poder do Estado no mercado de trabalho e de seu próprio capital político junto aos trabalhadores "não qualificados" (2009, p. 33).

Las transformaciones en las correlaciones de fuerzas sociales y de conducción del aparato estatal, marcadas por la transición de la hegemonía de los propietarios rurales a la burguesía industrial y asociadas al proceso de regulación del precio del trabajo, fueron según Oliveira (2003), determinantes para la destrucción de la hegemonía agrario exportadora que crea las condiciones para la expansión de las actividades productivas volcadas al mercado interno. La industria pasó a ser el centro del sistema[143] con el Estado transfiriendo recursos para el sector industrial de distintos modos: regulando el precio del trabajo según lo indicado, aunque también invirtiendo en infraestructura (principalmente de la red vial), imponiendo tasas de

[141] La Consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT), creada en 1943 por Getúlio Vargas, unificó toda la legislación laboral del país e incluyó de forma más permanente los derechos laborales en la legislación. Uno de sus objetivos fue la reglamentación de las relaciones individuales y colectivas del trabajo previstas en ella, y el subsidio de las actividades de la Justicia Laboral creada dos años antes. No obstante, estaba centrada en los derechos del trabajador urbano, por lo cual excluía al trabajador rural de su condición de sujeto. Solo con la promulgación de la Constitución de 1988, los derechos de los trabajadores rurales se pusieron al mismo nivel que los de los trabajadores urbanos. En julio de 2017, el gobierno instituido después del golpe que apartó a Dilma Rousseff de la Presidencia de Brasil, se aprobó la Ley nº 13.467 que modifica de forma contundente las bases de la CLT. Esto aumentó la inseguridad, la precarización de las relaciones de trabajo, y la degradación del trabajo en el país. Para profundizar más, ver el conjunto de notas técnicas del Dieese sobre la reforma laboral en https://www.dieese.org.br.

[142] Cuando el salario mínimo entró en vigencia a partir de 1940, el precio estipulado para la fuerza de trabajo era menor que lo que se pagaba antes en las actividades industriales, pero mayor a lo que se pagaba en otras actividades urbanas y de las zonas rurales.

[143] El hecho de constituirse como el centro del sistema no elide la importancia del sector agroexportador para el financiamiento del proceso de industrialización en tanto los recursos internos necesarios para este proceso venían del excedente generado en ese sector. Ver Oliveira (1984).

cambio diferenciadas para las importaciones de insumos y máquinas necesarias para la producción industrial, expandiendo el crédito, etc. En suma, en ese momento estaba instaurándose un nuevo modelo de acumulación.

Fue la crisis de 1929 lo que provocó una modificación en la economía del país al interferir en la capacidad de importación, disminuir la exportación e interrumpir los flujos de financiamiento internacional. La contracción del sector exportador posibilitó así la expansión del sector industrial ligado al mercado interno y se inició así el proceso de sustitución de importación de los productos antes adquiridos fuera del país a partir de la utilización intensiva de una capacidad industrial ya instalada anteriormente (Furtado, 1976). Según afirma Coutinho (2006), el movimiento liderado por Getúlio Vargas precipitó definitivamente la transición de Brasil hacia el capitalismo, generalizando y consolidando las relaciones capitalistas en el país y expandiendo la producción industrial.

Por otro lado, la sustentación de ese modelo de acumulación residía también en la función que las empresas estatales creadas en el período[144] asumieron como la de transferir poder de compra a la clase trabajadora através de la producción de bienes y servicios por debajo del costo, lo que le bajaba el precio a la fuerza de trabajo. Más allá de eso, contribuyeron al abaratamiento del capital constante de las industrias privadas debido al aumento de productividad del trabajo en el sector productor de bienes de producción, principalmente en el de bienes intermedios (Oliveira, 1984).

Es desde la creación de condiciones para el continuo proceso de valorización del capital, que afianza la generación de contratendencias a la baja de la tasa de ganancia, que el Estado va a encargarse de la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, en los términos utilizados por Poulantzas (2000). En este sentido, tanto la regulación del proceso de explotación de la fuerza de trabajo, vía leyes laborales, como la constitución de procesos más orgánicos y sistematizados de formación profesional funcionan doblemente: como respuesta a las necesidades de valorización del capital y como demandas resultantes de la mayor participación política de las clases populares. Según plantea Neves (1994), es en la confluencia de dos contradicciones fundamentales que las políticas sociales del Estado capitalista se sitúan: “entre la socialización creciente del trabajo y la apropiación individual y privada de los frutos del trabajo social, (y) la socialización de la participación política y la

[144]Como ejemplo, citamos a la Compañía Siderúrgica Nacional creada en 1941; la Compañía Valle del Rio Doce, en 1942; la Compañía Nacional de Álcalis, en 1944; Petrobrás, en 1953;y la formulación del proyecto de creación de Eletrobrás, en 1952.

apropiación privada o individual (...) de los aparatos de poder" (p. 15). Agregamos a estas contradicciones, las determinaciones económicas originadas del modo específico como el proceso de acumulación se organiza en cada formación social cuyo eje conductor es el lugar que esta sociedad ocupa en la división internacional del trabajo y en las cadenas globales de valor. La especificidad de las políticas sociales y del desarrollo de los sistemas educacionales en particular está directamente condicionada por la confluencia de estas complejas determinaciones.

El patrón de acumulación que fue implantándose en aquel momento dio inicio a un proceso de concentración de capital del sector privado de la economía que más adelante potencializó la permanente concentración de renta del país. Esta concentración fue consecuencia tanto de la transferencia para el sector privado del aumento de productividad alcanzada por el sector productivo estatal, como también de la permanencia, pese a este aumento de productividad, de salarios reales que permanecieron prácticamente constantes o que, en algunos casos, bajaron (Oliveira, 1984).

Junto con el crecimiento de las actividades industriales, que entre 1933 y 1939 alcanzó una tasa media de 11,2% (Villela & Suzigan, 1975), las actividades productivas comenzaron a diversificarse, al final de la década, con un aumento considerablede la participación de los bienes de capital en el total de la producción industrial (Possas, 1983). Para garantizar la efectividad de ese proceso de sustitución de importaciones, el Estado aumentó sus inversiones en el área industrial más allá de cerrar la economía doméstica a la competencia externa. Sin embargo, la alta dependencia de la importación de bienes de capital e insumos industriales necesarios al proceso de industrialización, unida a la eclosión de la 2ª Guerra Mundial, fueron determinantes para la disminución del ritmo de crecimiento de la actividad industrial que presentó una tasa media de 5,4% entre 1939 y 1945 (Villela & Suzigan,1975). Incluso así, comparando el período de 1937 a 1947, el aumento de la producción industrial en el PBI fue del orden del 82% (Furtado, 1976).

Es en este contexto de industrialización y de urbanización que se adoptaron nuevas estrategias para la formación y cualificación de la fuerza de trabajo, entre ellas la transformación de las escuelas de aprendices en Liceos Industriales, através de la ley nº 378 del 13 de enero de 1937. Hasta entonces, la enseñanza profesional no estaba reglamentada en el territorio nacional, solo las escuelas del gobierno federal poseían alguna normativa que las unificase: los establecimientos estatales, municipales y particulares seguían reglas propias. Además, el proceso de industrialización requería trabajadores con mayor cualificación que la

que proporcionaban las escuelas de aprendices, destinadas al nivel primario de escolarización (Da Fonseca, 2010).

En noviembre de 1930, en medio del proceso de reordenación política, se crea el Ministerio de Educación, que junto con la fundación en 1934 de la Universidad de San Pablo y de la Universidad del Distrito Federal en 1935, expresaban la intención de mayor estructuración y organicidad de la educación en el país. Es así que en 1932, se publica el "Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva", elaborado por 26 intelectuales, que presentaba los presupuestos de la reconstrucción educacional con el fin de interferir en la organización de la sociedad brasileña desde la educación; en palabras de Fernando Azevedo se trataba de la formación de la "consciencia educacional" en el país (Azevedo, 2010). El Manifiesto alegaba, entre otros aspectos, por una educación pública, laica, obligatoria y gratuita. En contra de los intereses de clase de la tradicional estructura educativa, al afirmar la necesidad de "formar hombres y no instrumentos de producción" (p. 41), el Manifiesto defendía el principio de la escuela para todos, la escuela única: el Estado organizaría la educación y la haría accesible en todos los niveles, a todos los ciudadanos, independientemente de sus condiciones sociales y económicas. Asumiendo las limitaciones de la injerencia del Estado en la organización de las escuelas privadas, y con eso, la educación de clase que ellas refuerzaban, el documento asumía, en el ámbito de la educación pública, el deber indeclinable del Estado de asegurar una formación de calidad que posibilitase el desarrollo de todas las capacidades humanas, más allá del origen de clase del educando[145].

Según sostiene Cunha (1994), en la época de la publicación del Manifiesto, el campo educacional se dividía en el grupo conformado por los "católicos, fascistas y defensores del orden establecido", y el grupo de los que luchaban por la "educación nueva", compuesto por "elitistas y igualitaristas" entre los cuales figuraban algunos raros socialistas. Este último grupo, apesar de sus diferencias acerca del papel que la educación cumplía en la reproducción del sistema capitalista, concebía que esta ocupaba un lugar primordial en la reconstrucción social en tanto podría formar individuos que, através de sus acciones o de su modo de dirigir la sociedad, reducirían las desigualdades sociales. Los "igualitaristas" planteaban que para combatir las iniquidades del modo de producción capitalista, le correspondería a la escuela formar individuos que le imprimirían una nueva ética a las relaciones sociales capaz de combatir "los males" propios del sistema como la opresión, la desigualdad y el individualismo. Por su parte, los "elitistas" concebían que la causa de la desigualdad social

[145]Para profundizar el análisis del Manifiesto, ver Saviani (2007) y Cunha (1994).

era la falta de preparación de la elite dirigente, y que la educación, independiente de la clase social del educando, podría reclutar, seleccionar y preparar a este "nuevo" dirigente capaz de educar a las masas.

La Iglesia Católica era una de las grandes críticas a la propuesta del movimiento, ya que más allá de competir con el Estado respecto de la dirección de la oferta educativa, combatía la laicización de la enseñanza teniendo el control y la orientación de varias escuelas privadas.

La importancia de echar luz sobre las propuestas defendidas en el Manifiesto se fundamenta en el hecho de que los objetivos allí expresados y la concepción de educación defendida reflejaron y, aún reflejan, los grandes altercados en el ámbito de la formulación y de la ejecución de la política educacional en Brasil, como veremos en el transcurso de este capítulo y de los próximos.

El golpe de Estado de 1937[146], con la instauración del Estado Novo, impuso la Constitución de 1937 que interrumpe la lucha del movimiento educacional que solo se retomaría con la redemocratización del país en 1946. En su Art 129, la nueva Constitución trató la cuestión de la enseñanza técnica definiendo claramente el direccionamiento de clase de este nivel educativo, reafirmando la dualidad escolar:

> O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais.
>
> É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento de esse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público (Brasil, 1937).

En el texto queda explicitada la necesidad de preparación de la fuerza de trabajo con mayor cualificación y diversificación para acelerar la industrialización sin que se promueva, sin embargo, la superación de la dicotomía entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, o la

[146]Getúlio Vargas fue presidente de Brasil en dos períodos. El primero va de 1930 a 1945 y el segundo, de 1951 a 1954. En el primer período, de 1930 a 1934, fue jefe del gobierno provisional instituido por la revolución de 1930 que abarca el período denominado *Primera República*. De 1934 a 1937, fue electo presidente por la Asamblea Nacional Constituyente que elaboró la Constitución de 1934 y creó las bases de una legislación laboral. De 1937 a 1945, fue presidente luego de un golpe de estado; este período fue denominado *Estado Novo*. El mismo día que se instauró la dictadura del Estado Novo, Getúlio promulgó la Constitución de 1937 que difiere de las anteriores constituciones republicanas por la derogación del sistema representativo, la extinción del federalismo y la pluralidad sindical, y por otras medidas de extremo autoritarismo y centralización. En 1946, con el fin del Estado Novo, hubo elecciones y ganó el general Eurico Gaspar Dutra. Ese año, se promulgó una nueva Constitución que instauró, por primera vez en el país, un régimen representativo y la división tripartita del poder: legislativo, ejecutivo y judicial. En 1951, Vargas fue electo por voto directo y gobernó el país durante tres años y medio, hasta su suicidio en agosto de 1954.

educación propedéutica y educación profesional, dirigida esta a las "clases menos favorecidas" y a los "hijos de los operarios". Cabe destacar que, en aquel momento, el Estado asumió la formación de la fuerza de trabajo como su deber, de modo de garantizar el desarrollo y la eficacia de las fuerzas productivas que beneficiaría a los sectores industriales.

Esta nueva fuerza de trabajo que tenía que reclutarse no venía ni de la elite, que frecuentaba las escuelas privadas garantes de la formación de dirigentes necesaria para la perpetuación de la estructura de clase, ni de los sectores de renta media que se preocupaban por el ingreso en el nivel superior como posibilidad de ascenso social.

> Resta a reduzida classe operária, formada parcialmente pelos trabalhadores urbanos e rurais imigrados ao Brasil nas décadas anteriores, bem como populações nacionais migradas para os centros urbanos, semi e desqualificadas, ou seja, "o exército industrial de reserva". Assim, as escolas técnicas vão ser "a escola para os filhos dos outros", ou melhor, a única via de ascensão permitida ao operário. Que essa via é falsa e se revela um beco sem saída, está implícito na especificidade dessa escola. Sendo de nível médio, ela não habilita seus egressos a cursarem escolas de nível superior (Freitag, 1980, p. 53).

Para tener una idea de la importancia estratégica de la educación para asegurar y consolidar las transformaciones estructurales por las cuales el país atravesaba, en 1933, para una población de 39.939.154 habitantes, existían 21.726 escuelas primarias públicas con 1.739.613 matrículas, y 6.044 escuelas particulares (incluyendo las confesionales) con 368.006 matrículas. En 1945, con un aumento poblacional de 15,7% (46.200.000 personas), se produjo un aumento de 53,8% en el número de establecimientos públicos y una disminución de 2,2% en los privados, con respectivamente 33.423 y 5.908 instituciones, y un aumento de 57,5% de matrículas (2.740.755) de las primeras contra un crecimiento de 35,3% (o 498.085 matrículas) de las segundas (Freitag, 1980)[147].

En 1942, se promulga la Ley Orgánica de Enseñanza Industrial al mismo tiempo en que se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), el primero de los servicios que se acordó llamar posteriormente "Sistema S". A partir de esto, se inicia una profunda modificación en la organización de la educación técnica en el país.

3.3 La formación profesional empresarial: la creación del Sistema S

Como se ha visto, en las primeras décadas del siglo XX, la formación técnica tuvo un carácter fragmentado y disperso, desarticulado de la enseñanza regular. De manera simultanea, la necesidad de hacer frente al "estrangulamiento externo" originado por la crisis económica

[147]Los datos de población tienen como referencia los anuarios estadísticos del IBGE.

mundial que demandaba una industrialización interna imponía la necesidad de una formación más cualificada de la fuerza de trabajo para el naciente proceso de industrialización.

Es en este contexto que algunas empresas desarrollaron instituciones cuyo objetivo era la formación de sus propios trabajadores, ya que requerían, en sus procesos de trabajo, conocimientos más complejos, necesitando de trabajadores más especializados y cualificados que los que se formaban en el propio espacio de trabajo. Las compañías ferroviarias paulistas fueron una de las que más se destacaron en la creación de espacios formativos fuera del ambiente de trabajo y crearon en 1934, el Centro Ferroviario de Enseñanza y Selección Profesional (CFESP).

Según describe Rodrigues (1998), el CFESP, creado conjuntamente por el gobierno estatal y por las compañías ferroviarias de San Pablo, fue resultado de la expansión de la economía cafetera que demandaba la implantación y el crecimiento de la malla ferroviaria. Juntamente con el Instituto de Organización Racional del Trabajo de San Pablo (IDORT)[148], el CFESP fue responsable de la introducción, en Brasil, de los métodos de racionalización del trabajo sistematizados por Taylor en la formación técnica (Pronko, 2003).

El 22 de enero de 1942, através del Decreto-ley nº 4.048, Getúlio Vargas creó el Servicio Nacional de Aprendizaje de los Industriales (SENAI) que,en noviembre de ese año, cambió su nombre a Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial. Sobre la base de la experiencia del CFESP, el SENAI fue organizado y dirigido por la Confederación Nacional de la Industria (CNI)[149], y mantenido por subsidios obligatorios de los establecimientos industriales. Exento de impuestos nacionales, estaduales y municipales, el SENAI nació con el objetivo de organizar y administrar en todo el territorio nacional las escuelas de aprendizaje de los trabajadores industriales, más allá de "impartir enseñanza de continuación, de perfeccionamiento y especialización, para trabajadores industriales no sujetos al aprendizaje".

El Decreto-ley que crea el SENAI forma parte del conjunto de las leyes orgánicas de enseñanza, promulgadas por Gustavo Capanema, ministro de educación del gobierno Vargas. Este conjunto de leyes promulgadas en momentos distintos reorganizó toda la estructura

[148]El IDORT fue fundado por ingenieros de la Escuela Politécnica de San Pabloy se destacó por la promoción de la Organización Racional del Trabajo. Para profundizar más, consultar Vargas (1985), Medeiros (1987) y Cunha (2000).

[149]En distintos momentos de la historia del país, el empresariado industrial se organizó en entidades de clase con vistas a la defensa de sus intereses. La primera entidad, creada en 1820, fue la Sociedad Auxiliadora de la Industria Nacional; luego fue el Centro Industrial de Brasil en 1904 que se transformó en la Confederación Industrial de Brasil en 1933 hasta que, en 1938, cesa sus actividades y da lugar a la Confederación Nacional de la Industria (CNI). Para más aclaraciones, ver Rodrigues, 1998.

educacional del país y se conoció como Reforma Capanema[150]. A partir de la Reforma, la educación pasó a contar con una nueva organización, de base nacional, fundamentada en una concepción educativa que separaba la enseñanza propedéutica de la enseñanza técnica y que, como se ha demostrado anteriormente, ya estaba presente de modo fragmentado y poco articulado en el país.

Según sostiene Saviani (2007), la Reforma tuvo un carácter centralista, fuertemente burocratizado y dualista, y cuya marca fue la participación de la Iglesia en la formulación de la política educacional, principalmente en la indicación de nombres y de vetos para el ejercicio de cargos públicos. En aquel momento, tanto para Vargas como para Capanema y el entonces ministro de justicia Francisco Campos, no había incompatibilidad entre los principios de preservación del orden social y los de renovación pedagógica. Es de ese modo que, según el autor, en el período comprendido entre 1932 y 1947, se produjo un equilibrio inestable entre la pedagogía tradicional, representada por la iglesia, y la pedagogía de la nueva escuela, representada por la participación de algunos de los formuladores del Manifiesto de 1932 en cargos administrativos del gobierno federal.

Debido a la importancia de la Reforma Capanema en la época y a la permanencia de su influencia en las políticas educativas que se elaboraron después, el análisis se centrará un poco más sobre la estructura creada en relación, principalmente, con la formación profesional para el rubro industrial. Nos interesa visibilizar el modo en el que esa nueva estructura de educación técnico profesionals e articuló, en el ámbito de la enseñanza, con las iniciativas de formación del ámbito privado realizadas por las corporaciones empresariales, especialmente el SENAI.

La nueva estructura organizacional, a partir de los Decretos-ley nº 4.073/42 (Ley Orgánica de Enseñanza Industrial) y nº 4.244/42 (Ley Orgánica de Enseñanza Secundaria), estaba conformada por:

- la enseñanza primaria elemental, de cuatro años de duración, sumado un año de primaria complementaria con carácter de formación general;

[150]Además del Decreto-ley que crea el SENAI, la Reforma Capanema tenía más de siete Decretos-leyes, a saber: Decreto-ley nº 4073, Ley Orgánica de Enseñanza Industrial; Decreto-ley nº 4244, Ley Orgánica de Enseñanza Secundaria; Decreto-ley nº 6141, Ley Orgánica de Enseñanza Comercial; Decreto-ley nº 8529, Ley Orgánica de Enseñanza Primaria; Decreto-ley nº 8530, Ley Orgánica de Enseñanza Normal; Decreto-ley nº 8621 que creó el Servicio Nacional de Aprendizaje de Comercio (SENAC); e Decreto-ley nº 9613, Ley Orgánica de Enseñanza Agrícola.

- la enseñanza media, constituida verticalmente por dos ciclos: el *ginasial*[151], con duración de cuatro años; y el colegial con duración de tres. Horizontalmente, se dividía en dos ramas: secundario y técnico profesional;

- la enseñanza técnico profesional que se dividía en tres áreas: industrial, comercial y agrícola;

- la rama industrial que se dividía en dos ciclos. El primero tenía como requisito de ingreso el primario completo, y constaba de cuatro cursos distintos: enseñanza industrial básica, enseñanza de oficios, enseñanza artesanal y enseñanza de aprendizaje. El segundo ciclo, que exigía la finalización del primer ciclo de la enseñanza media, estaba conformado por la enseñanza técnica y la enseñanza pedagógica.

Cabe aclarar que la Ley Orgánica de la Enseñanza Industrial le permitía a un estudiante que había completado el primer ciclo de enseñanza secundaria el ingreso a la enseñanza técnica. Sin embargo, los que terminaban el primer ciclo industrial no podían ingresar en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria porque no había equivalencia entre estas modalidades de enseñanza.

De todos los cursos del primer ciclo de la rama industrial, el curso industrial era el único destinado "a la enseñanza, de modo completo, de un oficio cuyo ejercicio requiriera una formación profesional más larga". El curso de oficios les daba a los diplomados del curso industrial la formación necesaria para elejercicio de un oficio. Los otros dos cursos se caracterizaban por una formación más instrumental y rápida. Según Cunha (2000), los cursos de oficio y artesanado probablemente nunca funcionaron, pues no existe información, en los registros del MEC, acerca de matrículas, egresados y cursos, al contrario de los demás.

En el segundo ciclo, el curso técnico estaba destinado al ejercicio de funciones específicas en la industria de mayor complejidad y el curso pedagógico, a preparar a los docentes y al personal administrativo de esa rama específica. El curso técnico era el único que habilitaba el ingreso a estudios denivel superior, aunque de modo restringido, pues solo habilitaba a los cursos que se relacionasen directamente con el área de formación técnica certificada.

La nueva estructura de la formación técnico profesional trajo, con su desplazamiento a la enseñanza media, una posibilidad de elección entre quienes querían y estaban dispuestos a profundizar los estudios ya que, a diferencia de las Escuelas de Aprendices Artífices,

[151]N. de la T.: El *ginasial* era el ciclo posterior a los primeros cuatro años de enseñanza primaria elemental.

destinadas básicamente a los desvalidos, las nuevas escuelas industriales preveían la realización de tests de aptitud física y mental para el acceso a los cursos industriales, de oficios, técnicos y pedagógicos. O sea, a diferencia de la época anterior cuando la formación para el trabajo simple estaba básicamente destinada a los que necesitaban aportes asistenciales, con la emergencia de procesos de trabajo más complejos debido al crecimiento del sector industrial, se hacía necesaria una selección más ajustada entre los más preparados de la clase trabajadora para aplicarse a conocimientos de mayor complejidad. Como sostiene Cunha (2000), "la pobreza dejaba de ser, entonces, criterio suficiente para el aprendizaje de un oficio, aunque no perdiese su carácter implícitamente necesario" (p.100).

Cabe aclarar que en el curso industrial de primer ciclo estaban previstas disciplinas de cultura general, así como en el curso técnico. Sin embargo, el Decreto-ley de Enseñanza Industrial no establecía carga horaria alguna de estas disciplinas ni siquiera una proporción de horas en relación con las de contenido técnico, lo que presenta una reducción significativa en comparación con la carga horaria de estas materias en el primer ciclo del nivel secundario (Cunha, 2000). De este modo, se explicitaba una vez más la selección, fragmentación e instrumentalización de conocimientos que la formación técnico profesional asumía.

El Decreto-ley de la Enseñanza Industrial establecía, a su vez, los tipos de establecimientos de enseñanza que deberían asumir las distintas modalidades formativas: escuelas técnicas, escuelas industriales, escuelas de artesanos y escuelas de aprendizaje. Las modalidades de mayor complejidad formativa solo podrían ser ofrecidas por las escuelas técnicas y las industriales[152]. Es en este contexto que, através del Decreto nº 4.127 de 25 de febrero de 1942, los Liceos Industriales vinculados al gobierno federal fueron transformados en Escuelas Industriales y Técnicas con el objetivo de ofrecer formación profesional equivalente a la enseñanza secundaria. En 1959, estas escuelas obtuvieron el estatuto de autárquicas, adquirieron autonomía didáctica y de gestión, y pasaron a llamarse Escuelas Técnicas Federales.

Las escuelas de aprendizaje estaban destinadas a los menores que estaban empleados como aprendices y debían ubicarse en los propios establecimientos industriales en tanto los empleadores estaban obligados a mantenerlos, durante el régimen de aprendizaje, en aquellas actividades que exigían una formación profesional. En su Art 67, el Decreto determinaba que

[152] Las escuelas técnicas podían impartirlos cursos industriales (que estaban articulados con los cursos técnicos), los de oficios y los pedagógicos. Las industriales podían, además de los cursos industriales, impartir cursos de oficios y pedagógicos.

las escuelas de aprendizaje debían ser administradas "cada una en particular, por los propios establecimientos industriales a los que pertenezcan, o **por servicios**, de ámbito local, regional o nacional, a los que pertenezcan las escuelas de aprendizaje de más de un establecimiento industrial" (subrayado nuestro). Esta subordinación administrativa de las escuelas de aprendizaje a "servicios" es una alusión, como sostiene Cunha (2000), al SENAI que había sido creado ocho días antes, que expresaba

> um conflito entre a pretensão do Ministério da Educação de controlar todo o ensino industrial,inclusive a aprendizagem, e a orientação da Presidência da República, partidária do seu controle pelas entidades patronais via Ministério do Trabalho. O fato de os projetos da "lei" orgânica e do SENAI terem sido levados pelo ministro Gustavo Capanema ao presidente no mesmo dia (cinco de janeiro) e assinados em dias diferentes – o decreto-lei de criação do SENAI (22 dejaneiro) antes da "lei" orgânica (30 de janeiro) – é resultadodo forte e direto do protagonismo de Vargas na solução desse conflito (Cunha, 2000, p. 101)[153].

Es de este modo, que el aprendizaje industrial pasó a ser privatizado y administrado prioritariamente por el sector empresario, vía SENAI, con una lógica pedagógica destinada directamente a las necesidades de la empresa, sin la responsabilidad de proveer una formación técnica de mayor complejidad asociada a un aumento de la escolarización regular para promover la comprensión de los fundamentos técnico-científicos de los procesos de trabajo. Cabe aclarar que el alumno que hacía un curso de aprendizaje no podía continuar su proceso formativo en un curso técnico. Para eso, debía matricularse en un curso industrial. O sea, a los aprendices, que configuraban esa porción de la clase trabajadora que necesitaba contribuir con la renta familiar lo más temprano posible y que, efectivamente ya trabajaban, les resultaba difícil aprovechar y sostener los estudios. Es Da Fonseca (2010) quien afirma

> O tipo de ensino que o SENAI ministrava aos seus alunos não estava relacionado ao resto do sistema educacional do país. Formava como que um compartimento estanque, sem ligação com os outros ramos do ensino. O SENAI encontrava-se na mesma situação em que estava, alguns anos atrás, todo o ensino industrial. Qualquer de seus alunos tinha o horizonte fechado, pois a Carta de Ofício, que recebia ao terminar o curso de aprendizagem, não lhe abria as portas de outro estabelecimento de ensino de grau mais adiantado, onde pudesse continuar os seus estudos; dava-lhe, apenas, direito a trabalhar (p. 128).

Se establecía así una distinción, en la formación técnica profesional, entre las escuelas industriales de carácter tecnológico destinadas al trabajo complejo, y el aprendizaje profesional, suministrada por el SENAI destinada a la formación rápida típicamente relacionada con el trabajo simple (Neves & Pronko, 2008).

[153] Para profundizar más sobre la disputa entre Capanema y Vargas sobre el carácter de la enseñanza de aprendizaje y su subordinación al MEC o al sector industrial, ver Da Fonseca, 2010.

Por otro lado, la separación entre el nivel secundario, destinado a los que debían conducir a la sociedad, y la enseñanza profesional para la masa, caracterizaba el dualismo educacional que, esta vez, se reproducía a escala nacional através de la organización del sistema educativo del país. Tal como aclara Capanema en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Enseñanza Secundaria:

> O que constitui o caráter específico do ensino secundário é a sua função de formar nos adolescentes uma sólida cultura geral, marcada pelo cultivo a um tempo das humanidades antigas e das humanidades modernas, e bem assim, de neles acentuar e elevar a consciência patriótica e a consciência humanística.
>
> Este último traço definidor do ensino secundário é de uma decisiva importância nacional e humana.
>
> É que o ensino secundário se destina à preparação das individualidades condutoras, isto é, dos homens que deverão assumir as responsabilidades maiores dentro da sociedade e da nação, dos homens portadores das concepções e atitudes espirituais que é preciso infundir nas massas, que é preciso tornar habituais entre o povo.

Solo para tener una idea de lo que representó el esfuerzo de inversión para la formación de la fuerza de trabajo industrial en Brasil, de 1935 a 1945, hubo un aumento de 957% de unidades escolares que ofrecían enseñanza industrial, 667% de crecimiento de personal docente, y un aumento de 435% en el número de matrículas. Con todo, la enseñanza media fue el rubro que presentó el mayor crecimiento de matrículas del período, y también la que recibió mayor inversión (Ribeiro, 2001).

Según lo mencionado, cuando inició sus actividades, el SENAI centró su práctica formativa en el desarrollo del aprendizaje industrial. Con el tiempo, más allá de ampliar sus instalaciones, complejizó sus actividades expandiendo su actuación más allá de esa modalidad educativa. En la década de 1950, ya durante el gobierno electo del General Eurico Gaspar Dutra, se aceleró el proceso de industrialización y el SENAI pasó a formar técnicos de nivel medio, y abarcó todos los niveles y modalidades de la educación técnica.

En un contexto de fuerte represión al comunismo, en los inicios de la Guerra Fría, de ilegalidad del derecho de huelga y de intervención en centrales sindicales intervenidas por el gobierno de Dutra, o sea, de intensificación de la lucha de clases, se crea, en 1946, el Servicio Social de la Industria (SESI) como forma de "desarrollar el espíritu de solidaridad entre las clases" según lo definido en el Art 1º del Decreto de su creación (nº 9.403, de 25 de junho de 1946). La intención era disputar ideológicamente la superioridad capitalista en su capacidad para mejorar la calidad de vida del trabajador mediante la oferta de servicios de ocio, educación, salud y servicio social, sin aumentar la remuneración directa de la fuerza de trabajo (Rodrigues, 1998). Uno de los desafíos más enérgicos que caracterizó el inicio de las

actividades del SESI era el de oponerse a la movilización y a la expansión del movimiento obrero ya que, como sostiene Weinstein (2000), era una organización confesa de la difusión de la doctrina que reconocía la posibilidad de creación de un pacto entre capital y trabajo, através de la mejora de las condiciones de vida de la clase trabajadora para garantizar la paz social de posguerra[154], bien diferente de la imagen de "neutralidad" que el SENAI pretendía transmitir.

Es así que, siguiendo los pasos del SENAI, el SESI buscó complementar la formación del trabajador industrial en un sentido más amplio, ya que más allá de las actividades recreativas, promovía cursos de alfabetización, economía doméstica, educación para la salud (física, mental y emocional), educación moral y cívica, y educación comunitaria (SESI, 2009, Art 5º).

Del mismo modo que ocurrió con el sector industrial, el empresariado de otras áreas implementó servicios que pretendían complementar la gestión empresarial através de actividades formativas y de servicios sociales conformando pedagógicamente a la clase trabajadora. Es así que se crearon en 1946 tanto el Servicio Nacional de Aprendizaje deComercio (SENAC) como el Servicio Social del Comercio (SESC). En 1972, se creó el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE). Posteriormente, en 1991, se creó el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR), en 1993, el Servicio Social de Transporte (SEST) y el Servicio Nacional de Aprendizaje de Transporte (SENAT), y finalmente en 1999, el Servicio Nacional de Aprendizaje del Cooperativismo (SESCOOP). Este conjunto de organizaciones de las entidades empresariales conformó lo que se acordó llamar "Sistema S".

Existe una vasta bibliografía en Brasil que describe y analiza el proceso de creación del Sistema S y su papel pedagógico para garantizar la dirección empresarial en la formación técnica a gran escala en el país. A los efectos de estetrabajo, lo que vale señalar es el protagonismo que el sector empresario alcanzó en el establecimiento de actividades y programas destinados a la (con)formación de la clase trabajadora. En este sentido es que Weinstein (2000) afirma que el papel del gobierno en la creación del SENAI y del SESI fue

[154] El día 1º de mayo de 1945, en la ciudad de Teresópolis – RJ, dirigentes empresariales de las áreas de comercio, industria y agricultura se reunieron para la primera Conferencia de las Clases Productoras, la 1ª CONCLAP. En ese encuentro, un grupo representativo del empresariado brasileño discutió no solo el Estado, el orden económico y los medios para el desarrollo de la actividad productiva, sino también las políticas en favor de una provisión del bienestar asegurada directamente por el capital. Los asuntos debatidos en esa conferencia dieron origen a la Carta de la Paz Social, formalizada en 1946. Sin embargo, la democratización de la posguerra significaba principalmente, para la clase trabajadora industrial, la posibilidad de garantizar los derechos de huelga, de formación de comisiones de fábrica, de elección de dirigentes sindicales, entre otros que eran incompatibles con la búsqueda de la paz social defendidas por aquellos líderes empresariales. Para profundizar más, ver Weinstein (2000).

posibilitar una gran autonomía a los industriales en la conducción de la política de educación técnica, ya que los decretos de creación de estas entidades no explicitaban cuál sería su finalidad y misión de modo claro. Junto con esto, la exclusión de las organizaciones obreras de la participación directa en sus estructuras y la restricción de participación de los representantes del gobierno en la dirección de estas instituciones, propició la libertad en la conducción de los objetivos que tendían a garantizar la hegemonía empresarial en los procesos de formación de la fuerza de trabajo.

De este modo, se les permitió a estas instituciones una alta flexibilidad para enfrentar diferentes coyunturas políticas y económicas, lo que garantizó así su influencia permanente en la elaboración y ejecución de las políticas de (con)formación de la clase trabajadora brasileña, según se verá en los próximos capítulos.

En el próximo apartado, continuando con esta argumentación, se analizará el proceso de organización y estructuración de la educación nacional, y la definición de las atribuciones de los distintos entes públicos que se efectivizó con la promulgación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) en 1961. Esto significa que la Reforma Capanema, con algunas modificaciones, vigoró por aproximadamente veinte años.

3.4 – Las leyes de directrices y bases de la educación nacional, y la educación técnica: la preparación de la fuerza de trabajo para el trabajo simple durante la dictadura civil militar

La primera mención respecto de la competencia de la Unión en promover las directrices de la educación nacional es de la Constitución de 1934, y se repite en las Constituciones de 1937 y 1946. Sin embargo, la primera Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) fue promulgada solo en 1961, aproximadamente 27 años después.

Como vimos, el proceso de industrialización en Brasil generó la expansión y la diversificación de la formación profesional que reforzó el origen de clase de los que frecuentaban esa modalidad educativa definiendo trayectorias educativas diferenciadas en relación con los que poseían condiciones materiales para proseguir los estudios en el nivel superior.

Fue solo en 1961, durante la presidencia de João Goulart[155], que fue promulgada la primera LDB del país, que entre otros temas, contemplaba la equivalencia entre la enseñanza

[155]Juscelino Kubitschek fue electo presidente en 1956 y gobernó hasta principios de 1961. Su vicepresidente fue João Goulart, ex ministro do trabajo de Vargas, que en las elecciones posteriores también fue vicepresidente de

secundaria y la enseñanza profesional. O sea, por primera vez en el país, el ingreso en cualquier curso de enseñanza superior le era permitido al alumno que hubiese concluido el tramo secundario o el profesional, por lo cual abrió, para los alumnos de la enseñanza técnica, la posibilidad de seguir sus estudios en el nivel universitario.

El primer proyecto de la ley de educación fue enviado a la Cámara Federal en 1948, por el entonces ministro de educación Clemente Mariani, ya que la Constitución promulgada en 1946 preveía la elaboración de una ley que organizase la educación nacional. Este proyecto fue formulado por una comisión constituida por Mariani e integrada por varios educadores del país con un fuerte predominio de quienes proponían la renovación pedagógica, defendida en el Manifiesto de los Pioneros de la Nueva Educación. El resultado de este trabajo, con algunos cambios hechos por el ministro de educación, fue precisamente un documento que estaba en consonancia con la coalición conservadora que apoyaba al presidente Dutra (Saviani, 2007). El redactor del anteproyecto fue el ex-ministro de Vargas, Capanema, líder del gobierno en la Cámara de diputados. Capanema se oponía a la descentralización de las atribuciones de la Unión para los Estados y Municipios, en la cual el gobierno federal asumía una función supletoria y regulatoria. Es así que recomendó el archivamiento del anteproyecto y presentó un nuevo proyecto de ley en 1957, conocido como "sustitutivo Lacerda", en el plenario de la Cámara. Antes de su presentación, otro embate ocurrió, esta vez entre los partidarios de una escuela verdaderamente pública, universal y gratuita, y los que abogaban por los intereses de las escuelas privadas y de la Iglesia Católica. Estos últimos asumían que los que defendían la actitud laica del Estado de derecho simpatizaban con el comunismo.

El sustitutivo Lacerda proponía que el poder público debía ofrecer la educación solo de modo complementario al sector privado y que este no debía ser fiscalizado por el ente público, aunque fuera subvencionado por el Estado. Una ola de protestas contra el sustitutivo dio inicio a una de las mayores articulaciones sociales en defensa de la escuela pública: la Campaña en Defensa de la Escuela Pública.

Con una movilización que involucró a diversas entidades de la sociedad civil, las luchas dieron origen a un nuevo Manifiesto al que suscribieron 190 intelectuales significativos de la sociedad brasileña: el "Manifiesto de los educadores: una vez más, convocados", lanzado en 1959[156]. Este manifiesto tuvo como mote la defensa de la escuela pública partiendo del

Jânio Quadros. Después de la renuncia de Jânio, João Goulart asumió la presidencia de la república el 7 de septiembre de 1961 y fue depuesto el 2 de abril de 1964 por el golpe cívico militar.

[156]Entre los signatarios, figuran Fernando Henrique Cardoso y Florestan Fernandes.

presupuesto de que es deber del Estado la manutención y la expansión de los sistemas de enseñanza y de que es necesario que los recursos públicos reservados a la educación sean destinados exclusivamente a la enseñanza pública. Fue Florestan Fernandes, un de los líderes más salientes de la Campaña, quien sostuvo que las escuelas religiosas siempre promovieron una educación para las elites y contribuyeron a la dualidad educacional. Esto permitió destacar el papel de la escuela pública en la democratización educacional del país que fue promovida solamente por la República (Zanetic, 2006).

Finalmente, el 20 de diciembre de 1961, la LDB fue promulgada expresando una síntesis entre los dos proyectos de ley: el presentado en 1948 y el de 1957. El análisis del texto final indica que la correlación de fuerzas en el poder legislativo fue más favorable a los intereses de la iniciativa privada y de la Iglesia Católica[157], apesar de presentar algunos beneficios importantes para la clase trabajadora como, por ejemplo, la equivalencia plena entre la enseñanza profesional y la enseñanza media para el acceso al nivel superior.

Bárbara Freitag (1980) hace un importante análisis empírico sobre la realidad educacional brasileña después de la sanción de la primera LDB del país en el que pone el foco sobre el proceso real de selectividad del sistema educacional. Nos detendremos en esta importante discusión porque, en cierto modo, este cuadro aún persiste en el país, con algunos matices. Respecto de los niños de 7 a 14 años, en 1964, un tercio no estaba matriculado y, el 70% aproximadamente, nunca había ido a una escuela. Once años después de la sanción de la LDB, todavía había un quinto de los niños de esa franja etaria, fuera de la escuela. La autora sostiene que la selectividad en la educación brasileña puede darse tanto antes del ingreso del niño en el sistema escolar, como durante la trayectoria escolar de los que logran sobrepasar las barreras de acceso. Los datos analizados por la autora revelan las dificultades de acceso o de permanencia y expresan los problemas por los que pasan gran parte de los hijos de las clases con menores ingresos, a saber: falta de escuelas, problemas de infraestructura en las escuelas, falta de docentes o docentes poco cualificados, falta de estímulo para proseguir los estudios, falta de transporte para los alumnos, mala alimentación, necesidad de trabajar muy precozmente para ayudar en la renta familiar, entre otros. En las situaciones en las que estos estudiantes logran terminar el nivel secundario, pierden la disputa por las vacantes en la enseñanza superior que quedan en mano de los hijos de quienes poseen mayores ingresos.

> Assim, o sistema educacional, além de reproduzir globalmente a estrutura de classes, aloca – dentro de cada uma delas – os indivíduos na estrutura ocupacional, não à base

[157]Para profundizar más, ver Ribeiro (2001) y Freitag (1980).

> do que poderiam ser por suas aptidões, mas à base do que sua condição de classe lhes permitiu ser (Freitag, 1980, p. 68).

De este modo, sea por la dificultad para el ingreso o por la permanencia, en la medida en que aumenta el nivel de escolarización, disminuye la cantidad de alumnos provenientes de los estratos de baja renta, acentuando la situación en el nivel superior.

Cuando la LDB favoreció la enseñanza privada haciendo de la educación un mercado para ser explotado, no creando oportunidades para trasponer la barrera de acceso al nivel superior para la clase trabajadora, posibilitó la entrada masiva del sector privado en los cursos destinados al trabajo simple, los llamados *cursos profesionalizantes* a los cuales se podía ingresar con niveles diferenciados de escolarización (educación primaria o secundaria). Estos cursos se ofertaban en horario nocturno por lo cual posibilitaban al estudiante trabajador cursar en un horario que no interfiriera con su actividad laboral, más allá de abrir una remota posibilidad de movilidad social más viable que la proporcionada por la disputa desigual para el acceso a un diploma de nivel superior.

En este período, al mismo tiempo, surgieron propuestas populares de educación que la concebían como instrumento de transformación social. En estas, la cuestión de la alfabetización de la población adulta era fundamental para ampliar los canales de participación en la vida política del país. Movimientos como los Centros Populares de Cultura, los Movimientos de Cultura Popular y los Movimientos de Educación de Base ligados a la Iglesia Católica, son algunos ejemplos, así como la divulgación del método de alfabetización desarrollado por Paulo Freire. Para tener una idea del universo de personas que no pudieron acceder al nivel más básico de escolarización en el país, según los datos del censo de 1970, 33,7% de la población brasileña mayor de 15 años todavía era analfabeta (Brasil, 2003).

Sin embargo, el golpe civil militar de 1964 abortó la posibilidad de expansión de esas estrategias de educación popular que, según lo descrito, concebían que el proceso de alfabetización contribuíria al aumento de la participación activa en la política de estos grupos hasta entonces excluidos. Por el contrario, lo que se implantó posteriormente[158] apuntaba a la vinculación directa de la necesidad de la alfabetización con la participación en la "vida económica" del país, de acuerdo con las necesidades del país en desarrollo (Movimento Brasileiro de Alfabetização, 1972).

[158] El 22 de marzo de 1968 es creado, através de la ley nº 62.455, el Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL) cuya finalidad era la ejecución del Plan de Alfabetización Funcional y Educación Continuada de Adolescentes y Adultos estipulado por la ley nº 5.379 de 1967.

Antes de continuar con la discusión sobre las principales reformas educacionales de los veinte años de golpe civil militar iniciado en 1964, conviene detenernos en el examen de las nuevas relaciones que pasaron a estructurar la economía que, ya presentes en los períodos anteriores, adquirieron un carácter intenso y orgánico con el golpe. Estas relaciones, que se profundizaron en el período, caracterizan el modo en el que el patrón de acumulación brasileño se estructuró y asumió una importante función en la organización de las políticas de educación en los gobiernos posteriores.

Como vimos, en la década de 1950 se profundizó la división social del trabajo debido al proceso de industrialización, con la industria como motor y centro dinámico de la economía. Este movimiento de expansión se daba sobre una base capitalista pobre, con poca capacidad de producción de bienes de capital. Fue para dar continuidad al proceso de sustitución de importaciones que Juscelino Kubitschek presentó un programa de base desarrollista para la presidencia de la República, que fue conocido en la época con el *slogan* "50 años en 5", o 50 años de progreso en 5 años de realizaciones. Este programa, denominado Plan de Metas, estaba organizado en 31 ambiciosos objetivos que debían ser alcanzados por distintos sectores con vistas a eliminar los puntos de estrangulamiento de la economía. Cinco sectores básicos de la economía fueron implicados (energía, transportes, alimentación, industria de base y educación) con varias metas cada uno sobre un total de 30, siendo la educación contemplada apenas como una meta de formación de personal técnico. Exceptuando esa meta, el Plan no preveía gastos sociales ni tampoco hacía alusión al problema de la desigualdad de la distribución de renta en el país.

Sobre la base de los estudios de la CEPAL, entre otros, la meta de la educación previa a la constitución de un Programa de Educación para el Desarrollo que planteaba: aumentar la matrícula de la enseñanza primaria; reformar y ampliar las escuelas de enseñanza media existentes y construir nuevas; cualificar pedagógica y técnicamente a los docentes principalmente de la enseñanza industrial y de la agrícola; ampliar la red federal de escuelas agrícolas y agrotécnicas; y conceder aproximadamente 140 mil becas para los alumnos de enseñanza media. Según Lessa (1981), 93% de los recursos disponibles en el Plan fueron para los sectores de energía, transportes e industria de base; para educación y alimentación destinaron 3,4% y 3,2% de recursos, respectivamente.

De modo de garantizar los recursos externos necesarios para la consecución de las metas, el Plan dio un tratamiento extremadamente favorable a la entrada de capital extranjero en el

país, vía endeudamiento externo[159], más allá de estimular de diferentes modos la canalización de recursos privados internos[160]. Según Francisco de Oliveira, en ese momento, dos fuerzas sociales adquieren nuevas cualidades tanto en el proceso político como en el económico: el Estado y el capital extranjero[161].

> Essa nova qualidade do capital estrangeiro existe pelo fato de que ele tem (...) a virtualidade de transformar, de poder potenciar o trabalho vivo, isto é a exploração do trabalho mediante a utilização de um trabalho morto acumulado, vale dizer, de uma tecnologia em processos, máquinas e equipamentos que vão potenciar (...) a exploração do trabalho e, portanto, a própria acumulação... (O Estado também) investe no setor produtivo por uma série de razões, entre as quais a impossibilidade de que certas tarefas (...) não podiam ser cumpridas ou sustentadas pela própria força da burguesia nacional, em confronto com o capital estrangeiro. (...) O Estado vem e realiza, através de uma socialização das perdas, certas tarefas da acumulação que a contradição burguesia nacional *versus* imperialismo tornava incapaz de fazer nascer, consolidar e aprofundar na economia brasileira. (...) ele emerge mantendo, é claro, seu papel de mediador entre as diversas forças sociais em ação, mas emerge com uma nova qualidade própria, isto é, na qualidade de produtor de mercadorias e serviços (1984, pp 116-118).

El autor argumenta que, con la entrada del país la nueva división internacional del trabajo regida por el proceso de industrialización, se inicia también una diferenciación de base entre la clase trabajadora, con la entrada de los trabajadores urbanos ligados al sector de servicios. Este proceso hizo evidente la incapacidad del proceso político de acompañar la diferenciación social y los intereses específicos de esos nuevos segmentos de la clase trabajadora que la industrialización traía. Las porciones de clase que se dividían entre los obreros, los asalariados urbanos, los trabajadores del campo, la pequeña y media burguesía, el gran capital, el capital extranjero y los latifundistas traían demandas específicas que eran imposibles de armonizar. Esto da lugar a un impasse político que sería resuelto con el golpe de 1964.

La argumentación y la defensa de Francisco de Oliveira es deudora del análisis magistral de la formación social brasileña realizada por Caio Prado Júnior (1966), uno de los marxistas más importantes de Brasil y de los más lúcidos intérpretes del desarrollo brasileño. Incluso militando en el Partido Comunista Brasileño (PCB), Caio Prado rechazó la tesis de que la estructura agraria del país podría ser clasificada como semifeudal, y que la burguesía local podría ser considerada aliada del proceso de desarrollo por su carácter antiimperialista, lo que

[159]El Banco Central de Brasil, que tuvo entre sus atribuciones el fomento y la administración de la deuda pública nacional, fue creado en diciembre de 1964 durante el primer año de la dictadura cívico militar del país.

[160]Como ejemplo, citamos la concesión de empréstitos de largo plazo en moneda nacional con prolongados períodos de carencia y amortización de las tasas negativas de interés. El gobierno también aseguraba tasas cambiables favorecidas para las remesas de ingresos de las inversiones extranjeras directas (Lessa, 1981).

[161] Para profundizar en la discusión sobre la integración imperialista de los sistemas de producción nacional y el aumento de la monopolización de las economías producido después de la Segunda Guerra Mundial, ver Marini, 1977.

fundamentaría la necesidad de realización de una revolución democrático-burguesa de contenido antifeudal y antiimperialista.

En su obra de 1966 *La revolución brasileña*, Caio Prado hizo una crítica importante de la transposición a Brasil de modelos de interpretación de la realidad de otros contextos históricos, que defendidos por sectores de izquierda, fundamentaron interpretaciones equivocadas sobre la realidad brasileira[162]. El autor, en un claro rechazo a la lógica de la necesidad de la revolución burguesa en Brasil, cuestionaba el análisis de composición de las fuerzas sociales que dividía a la burguesía en fracciones de clases compuestas por: latifundistas, réplica de los señores feudales de la Rusiazarista; una burguesía retrógrada ligada a los latifundistas y, como ellos, aliada al imperialismo, compuesta por los sectores comerciales, de exportación e importación; y una burguesía progresista, industrial, de carácter antiimperialista y eventual aliada de la clase trabajadora, denominada por muchos *burguesía nacional*. En el proceso de industrialización brasileña, Caio Prado sostenía que las empresas extranjeras típicamente imperialistas que se instalaron en el país fueron fundamentales para el crecimiento de la producción industrial y para la diseminación de nuevas técnicas y procesos productivos, citando casos como el de la industria automovilística. De este modo, la burguesía considerada nacional comenzó a asociarse con aquellas empresas que representaban los intereses de ambas, de modo que era imposible circunscribir una industria que fuese puramente brasileña y libre de la "contaminación" imperialista.

Por otro lado, sostenía que el programa de metas del gobierno de Kubitschek promovía los intereses del gran capital nacional e internacional lo que significaba una inimaginable "penetración del imperialismo en la vida económica brasileña" (p. 27) ya que, dada la insuficiencia del ahorro nacional para el proyecto desarrollista pretendido, la base principal del Plan de Kubitschek se asentaba sobre los grandes fideicomisos internacionales y sus inversiones directas en el país. La promoción del gran capital nacional en aquel momento se dio através de los estímulos crediticios del Banco Nacional de Desarrollo Económico Social (BNDES)[163], creado en 1952 en el segundo gobierno de Vargas, y por la permanencia de altos niveles inflacionarios que redoblaron la explotación del capital por el trabajo. Durante el

[162] El debate propuesto por Caio Prado es relevante y actual para comprender la base de las propuestas neodesarrollistas implantadas durante el gobierno del PT en la presidencia de la república. De allí surge la importancia de detenernos en este con un poco más de profundidad.

[163] Cuando fue creado através de la ley nº 1628 del 20 de junio de 1952, se llamaba Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) y constituía una autarquía nacional con autonomía administrativa y personalidad jurídica propia. En 1971, se transformó en una empresa pública de derecho privado. En 1982, pasó a tener la actual denominación.

gobierno de João Goulart, en 1962, el servicio de la deuda externa correspondía a un tercio de las exportaciones realizadas. En 1963, se crearon nuevas leyes para limitar la remesa de ganacias y dividendos para el exterior desestimulando las entradas de capital al país. Esto hizo que casi la totalidad de las inversiones extranjeras directas desapareciese (Bonelli, 2006).

Lo que siguió luego, en la historia brasileña, fue el perfeccionamiento y la sedimentación "a cualquier precio y a todo costo" de la estructuración del control monopolístico de la economía brasileña con fuerte presencia de empresas extranjeras[164], que llevó inevitablemente a una mayor concentración y centralización de capitales. Esto profundizó la concentración de la renta debido al aumento de la explotación del trabajo que obturaba la capacidad de reivindicación y de resistencia de la clase trabajadora a una mayor explotación.

Por otro lado, el modo en el que el proceso de industrialización se instituyó en el país, con la permanencia de los grandes latifundios y con la introducción de nuevas tecnologías en el campo que, junto con la perspectiva de obtención de empleos en las grandes ciudades, forzó movimientos intensos de migraciones internas en el país, aceleró la urbanización y el crecimiento del ejército industrial de reserva, según lo que se ha presentado en este trabajo.

La colocación de papeles indexados de la deuda pública en el mercado, la reapertura de líneas de crédito del Banco Mundial y la desregulación financiera que aumentó la entrada de inversiones extranjeras fueron algunas de las medidas tomadas durante la dictadura civil militar para impulsar el crecimiento de la economía, que ligadas a la nueva ola de financiamiento internacional asociada al mercado de eurodólares, dieron origen a la crisis de la deuda externa brasileña del comienzo de los años 1980 (Bonelli, 2006). Conocida como la "década perdida", el período que va de 1980 a 1990 fue dominado por las consecuencias del endeudamiento externo.

Vale señalar que lo que ocurre es que con la entrada facilitada del capital extranjero en la economía nacional, la internacionalización del mercado interno que antes se debía a la importación de bienes producidos fuera del país, pasa a caracterizarse por la internacionalización de la producción nacional y su consecuente desnacionalización e integración subordinada a la economía capitalista mundial, en términos de Marini (1977).

En el período denominado "milagro económico", entre 1968 y 1973, Brasil creció más de un 9% al año, mientras que los datos del censo de 1970 indicaban que la distribución de renta

[164]A partir de 1965, en el marco del golpe cívico militar, la ley nº 4131 de 1962 se modifica y favorece la entrada del capital extranjero, y en 1967, con la implementación de nuevas medidas, se crea un verdadero mercado de capitales en el país. Ver Von Doellinger, Faria y Cavalcanti, 1974.

se había concentrado aún más en comparación con los datos del censo de 1960[165]. Lo que cabe destacar es que tanto la robusta expansión industrial de esa época como el proceso de sustitución de importaciones de los años 1950, no lograron revertir el cuadro de dependencia de la economía brasileña ya que, debido a la alta concentración de renta, no se consiguió ampliar el mercado interno, la principal debilidad del modelo de acumulación brasileño, como bien sostenía Prado Júnior[166]. En realidad, una industrialización cuya base es una estructura que no modifica en nada el modo de adquisición y de propiedad del excedente económico, basada en la explotación del trabajo, no puede atender a los intereses populares o promover por sí solo mayor distribución de renta, aunque en ese proceso se creen empleos. La existencia de un mercado interno que estimule la producción industrial es incompatible con los altos índices de concentración de renta y de explotación del trabajo que siempre caracterizaron a la sociedad brasileña. Reside aquí la mayor falencia de la teoría CEPALina del subdesarrollo: al encubrir los antagonismos de clase existentes en el proyecto de industrialización, funcionó como operadora de la subsunción de todos a los intereses de la clase dominante, en favor de un proyecto de desarrollo del país que esconde más de lo que evidencia las posibilidades reales de modificación de la calidad de vida de la inmensa mayoría de la población del país.

La ampliación del mercado interno que defendemos no es solo un aumento del nivel cuantitativo y cualitativo del consumo vía políticas sociales, sino una efectiva transformación de las relaciones sociales con vistas a la disminución de la explotación del trabajo, lo que inevitablemente trae como consecuencia otra lógica de distribución de la riqueza producida. Como se ha visto, la peculiar estructura social del país que tiene origen en la colonización y que hasta hoy crea un mercado de trabajo altamente polarizado con una base conformada por trabajadores con rentas muy bajas, determina patrones de consumo insignificantes para abastecer a la economía en general y a la producción industrial en particular. Esta situación es bastante diferente de la de las economías centrales en las que el proceso de industrialización, cuya base era una sociedad consumidora, era esencial y más eficiente para las actividades productivas que atendían ese consumo. En Brasil, la producción industrial vino a satisfacer a

[165] Según lo presentado en el Capítulo 1 de este trabajo, la divulgación de los datos del Censo de 1970 generó una intensa discusión política y teórica, y se convirtió en un marco para el debate de la distribución de la renta y su articulación con la cuestión del desarrollo. Por el lado oficial, estaban Carlos Langoni, Delfim Netto y Mário Henrique Simonsen, y en la crítica, Maria da Conceição Tavares, Luiz Gonzaga Beluzzo, Paul Singer, Pedro Malan y José Serra, entre otros. Para profundizar más, ver Tolipan y Tinelli (1975).

[166] Como sostiene De Paula (2006), tanto la radical propuesta de Caio Prado de monopolio estatal del comercio como la Reforma Agraria son instrumentos que, obstaculizando la soberanía de la propiedad privada, crean, de hecho, las condiciones para la superación de la dependencia colonial de la economía brasileña.

un reducido segmento social que antes se beneficiaba de las mercaderías importadas, lo que redundó, como apunta Prado Júnior (1978), en una falta de correspondencia entre el crecimiento económico del país y las necesidades y demandas de la mayoría de la población. Esto generó que el ritmo del progreso industrial estuviera orientado hacia ese sector social relativamente pequeño y excepcional. Esta ausencia de organicidad del crecimiento del sector industrial va a afectar también la formacióny la preparación tecnológica de la fuerza de trabajo necesaria para eso.

Es entonces bajo ese ciclo de liberalismo económico, en el ámbito de una dictadura que necesitaba vincular la educación con los mecanismos del mercado y con los requerimientos del capital internacional, que la educación sufrió dos importantes reformas: la reforma universitaria de 1968, através de la Ley nº 5540/68, y la reforma de los niveles primario y secundario de 1971 con la Ley nº 5692/71. Ambas son elaboradas de acuerdo con los principios de la Teoría del Capital Humano o del economicismo en educación[167], en función de la corriente pedagógica del tecnicismo.

En el tecnicismo, el modelo organizacional fabril se toma como referencia para la estructuración del trabajo pedagógico, y los principios de racionalidad, eficiencia y productividad se convierten en ordenadores del proceso educativo. La pedagogía tecnicista intentó controlar y minimizar "las interferencias subjetivas que pudiesen poner en riesgo" la eficiencia de la educación (Saviani 2007, p. 380) y la organización racional de los medios pasó a ser el elemento principal del proceso. La educación comienza a concebirse como inversión, por lo cual las desigualdades sociales y las desigualdades de clase podrían corregirse através de la propia educación.

Como se ha visto, el golpe de 1964 introdujo al país, de modo dependiente y asociado, en la fase del capitalismo monopolista de Estado que, entre otras necesidades, demandaba políticas sociales que contribuyesen a garantizar los niveles adecuados de productividad del trabajo. También, como se ha contado, con la primera LDB promulgada en 1961, se produce la equivalencia entre los niveles secundario y propedéutico para el acceso al nivel superior. Con la Ley nº 5.692, promulgada en agosto de 1971, esta equivalencia se impugnó y la habilitación profesional pasó a ser obligatoria y universal en todo el secundário, por lo cual la formación de técnicos alcanzó un carácter de urgencia. Además, se aumentaron de cuatro a

[167] Para profundizar la discusión sobre el economicismo en la educación brasileña, ver Frigotto (2010), y de la corriente pedagógica del tecnicismo, ver Saviani (2007).

ocho los años de escolarización obligatoria[168], lo que consolidó, como sostienen Neves y Pronko (2008), un nuevo nivel en la formación del trabajo simple en el país.

En un contexto de aumento de la desigualdad social y con la necesidad de legitimar al Estado militar con la ilusión de que todos tendrían "igualdad de oportunidades", se vuelve al dualismo en la educación brasileira. Aunque las instituciones privadas continuaron ofreciendo educación propedéutica para los hijos de la burguesía y maquillaron las disciplinas profesionales denominándolas "instrumentales" (Ciavatta, 2014) para mantener la misma lógica de enseñanza de formación general, la red de instituciones públicas redujo el contenido de formación general en el currículo escolar al agregar las disciplinas de formación profesional[169], aunque no recibió las condiciones financieras y estructurales adecuadas para eso. Así, el camino hacia la educación superior se volvió cada vez más dificultoso para la clase trabajadora, ya que tenía que competir por las vacantes en la universidad pública con los egresados de las instituciones privadas que poseían una formación general mucho más sólida y estructurada.

> A profissionalização do nível médio,portanto, era vista como uma exigência que teria como resultado selecionar apenas os mais capazes para a universidade, dar ocupação aos menos capazes, e, ao mesmo tempo, conter a demanda por educação superior em limites mais estreitos (Romanelli, 1989, p. 235).

En 1982, incluso sin admitir el fracaso, el Estado anula la obligatoriedad de la profesionalización de la enseñanza de 2º grado, através de la Ley nº 7.044/82.

Sin embargo, es digno señalar que, al contrario de las demás instituciones públicas de educación secundaria, las Escuelas Técnicas Federales lograron un alto nivel de enseñanza, de gran prestigio para el empresariado. Para tener una idea respecto del crecimiento de estas instituciones, las escuelas que poseían entre 100 a 400 matrículas en 1963, pasan a registrar 4.000 a 6.000 en 1973. En ese momento, los egresados de esas instituciones eran contratados inmediatamente por las empresas privadas y estatales (Dos Santos, 2000). Con el Decreto-ley nº 547 promulgado en 1969, las Escuelas Técnicas Federales pasaron a tener autorización para ofertar cursos profesionales de corta duración con título intermedio de grado superior, lo que significa la inserción legal de la educación tecnológica en el nivel superior de enseñanza.

[168] Hasta ese momento, solo era obligatoria la educación primaria que constaba de cuatro años. Con la nueva Ley, la enseñanza de primer grado, que sustituyó a la educación primaria, pasó a tener ocho años, y la enseñanza de segundo grado, que sustituyó a la enseñanza secundaria, tres años como mínimo.

[169] En su artículo 5º, la Ley establecía que, en el currículo, la formación de segundo grado debía tener más preponderancia la formación profesional que la formación general.

En 1978, tres de estas escuelas ubicadas en Minas Gerais, Rio de Janeiro y Paraná se transforman en Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFETs), através de la Ley nº 6545 que las dota de autonomía administrativa, patrimonial, financiera, didáctica y disciplinar. De este modo, estos Centros pasan a ofrecer cursos de grado y posgrado *lato sensu* y *stricto sensu*; licenciatura para la formación de docentes de enseñanza técnica y tecnológica; cursos técnicos de nivel medio; cursos de educación continuada; además de realizar investigaciones aplicadas al área tecnológica.

Como se ha visto en este capítulo, la dualidad educacional que nació en la sociedad brasileña en los comienzos de la colonización fue asumiendo una permanencia que, en diferentes momentos históricos, adquirió nuevos contornos. Las distintas necesidades productivas del modelo de acumulación junto con la división social del trabajo crearon formas también distintas de división del modo en el que la educación fue llamada a responder

> De um lado, o caminho da formação para o trabalho complexo, subdividido em dois ramos: o científico, responsável pela formação da força de trabalho altamente especializada – intelectuais orgânicos da nova ordem urbano-industrial e produtores da ciência e tecnologia, e o tecnológico, destinado à formação da força de trabalho dedicada às tarefas especializadas da execução do modelo fordista de organização produtiva e societal. De outro lado, o caminho da formação para o trabalho simples, que paulatinamente foi alargando o patamar mínimo de escolarização exigido pela modernização capitalista e pelo processo de ocidentalização da sociedade brasileira (Neves & Pronko, 2008, p. 48).

A partir de la década de 1980, con el proceso de redemocratización del país y la asunción del gobierno civil de José Sarney en 1985 que marcó la transición democrática, se intensificaron los debates en el campo educacional sobre la necesidad de modificación de la educaciónen el país en sus aspectos sociales, políticos, económicos y corporativos, con la creación de diversas entidades y asociaciones que aglutinaron, en el ámbito nacional, a alumnos, docentes, investigadores y trabajadores de la educación, sellando un período de vigoroso movimiento organizativo-sindical. Toda esa efervescencia, reprimida durante el gobierno militar, fue responsable del intenso debate que promovió la elaboración del proyecto de LDB que ingresó en el Congreso Nacional a fines de 1988.

En el próximo capítulo, se destacarán algunos puntos de la discusión que permeó en el texto final de la LDB promulgada en 1996, y que aún estan vigentes. Se dará especial importancia al debate sobre la educación técnica, de modo de identificar sus implicancias en las políticas educacionales que fueron implementadas en los gobiernos posteriores a la aprobación de la LDB, con vistas a analizar con mayor profundidad los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff. De este modo, se examinarán los datos que informan sobre la

dirección que tomaron las políticas educativas en el período de 2003 a 2015, para comenzar a enfocar en el tema principal del trabajo.

Capítulo 4 – De la formación del ciudadano productivo de los años 1990 al neodesarrollismo de los años 2000

Se analizaron hasta aquí algunos procesos sociales que desde la colonización del país reforzaron la dualidad educativa brasileña, y se enfatizó que, en cada contexto histórico particular, tal dualidad se presentó con intensidades diversas según cómo se daba la relación entre los distintos ámbitos que conforman la realidad concreta o la totalidad social. Se intentó evidenciar que la estructuración de una educación diferenciada según la clase social, que involucra también el acceso a niveles más altos de escolarización, es constitutiva del modo histórico en el que se ha organizado la sociedad brasileña. Por lo tanto, la materialidad de la organización económico social del país ha definido determinadas concepciones de escuela, y más específicamente, de formación de la clase trabajadora, que siempre en disputa, se esforzará por responder o por contraponerse a las necesidades del movimiento de reproducción del capital.

Como demostramos anteriormente, es la propia naturaleza del capitalismo y su expresión en cada formación social lo que determina la organización de las fuerzas productivas y el modo en el que la fuerza de trabajo deber ser capacitada y cualificada para responder a las demandas del proceso de reproducción del capital en cada momento histórico específico.

En este capítulo se buscará argumentar que el modo en el que las políticas de educación técnica son organizadas está relacionado con el movimiento contradictorio del capital, en su particularidad histórica y social. En la exposición se buscará demostrar tres movimientos: a) las disputas entre las diferentes concepciones educativas que orientaron la LDB promulgada en 1996 con sus reglamentaciones posteriores, y que marcaron la dirección de todas las políticas de educación técnica en el período comprendido entre los años 2003 y 2015; b) las modificaciones en el capitalismo de fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, a partir de las crisis de acumulación que comenzó en la década de 1970, y su relación con las transformaciones que incidieron en la fuerza de trabajo; y c) la dirección de las políticas económicas implementadas en los años 1990 y 2000 en relación con los procesos de acumulación del país.

Como Marx advirtió en *Crítica al Programa de Gotha,* por más que la educación en una sociedad capitalista no pueda ser igual para todas las clases, a causa de los límites que organizan los mecanismos de reproducción del capital, hay espacios de disputa que permiten que, en algunos momentos históricos determinados, la correlación de fuerzas sea favorable

para propuestas educativas más emancipadoras. Tal como se abordó en el primer capítulo de este trabajo, nuestra hipótesis es que estas propuestas que aparecen como conquistas arrancadas al capital, no significan la sumisión del movimiento de acumulación a las necesidades de la clase trabajadora. Para concretarse en la realidad están relacionadas con las leyes de tendencia del movimiento del capital, que en momentos de expansión de la acumulación pueden comportarse como si estuviesen a favor de una posible emancipación de la clase trabajadora.

Así, se buscará poner en evidencia la relación establecida entre las necesidades del modelo de acumulación del período que cubre la década de 1990 hasta fines del 2015 (primer año del segundo mandato de Dilma Rousseff) y las políticas y programas de educación técnica, objeto principal de atención del capítulo siguiente que consolida la argumentación principal de este trabajo.

4.1 De la LDB al Decreto nº 2208: la formación del ciudadano productivo en épocas neoliberales

En Brasil, la educación técnica forma parte de la denominada educación profesional, que engloba la cualificación profesional (que incluye la formación inicial y la continuada), la educación técnica de nivel secundario, y la educación tecnológica de grado y pos-grado, según el Decreto nº 8.268 de 2014. El término educación profesional[170] fue introducido en la educación brasileña a partir de la nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) promulgada en 1996 (Ley nº 9.394), que en su Art. 39 sostenía que "la educación profesional, integrada a las diferentes formas de educación, al trabajo, a la ciencia y a la tecnología, conduce al permanente desarrollo de aptitudes para la vida".

A los fines de la presente investigación, se analizarán, en las propuestas de la LDB presentadas en la Cámara de Diputados y en la de Senadores al final de la década de 1980, las concepciones de educación y el modo en el que se relacionaban con la dualidad educativa existente en la sociedad brasileña, para dar continuidad a la discusión del capítulo anterior. En este sentido, la concepción de articulación de la enseñanza técnica con la educación básica subyacente a la LDB aprobada en 1996, y reglamentada posteriormente, es fundamental para el presente estudio, pues además de orientar el modo en el que la educación técnica estableció relaciones con las necesidades del mercado y de la escolarización de la población, reafirmó

[170] Para mayores informaciones sobre el surgimiento de la expresión educación profesional en Brasil, ver Neves & Pronko (2008).

también una determinada concepción de política social y de responsabilidad estatal en la garantía del derecho a la educación. Es a partir de esta doble dimensión que posteriormente, en los años de gobiernos petistas frente a la presidencia de la república, las disputas existentes en los bloques de poder fueron determinantes para la hegemonía de una determinada concepción de la educación técnica que orientó las políticas y programas del área.

Con el proceso de redemocratización del país, entre los años 1975 y 1985, diversas entidades y organizaciones del campo de la izquierda se coordinaron para intervenir tanto en el ítem de la educación en la Constitución[171], como también en las nuevas directrices y bases de la educación nacional, ambas en proceso de elaboración.

En el Art. 214 de la nueva Constitución promulgada se estableció la necesidad de elaborar un Plan Nacional de Educación (PNE) que buscara articular y desarrollar la enseñanza en todos sus niveles, y condujera, entre otras metas, a erradicar el analfabetismo, a universalizar la escolarización y a formar para el trabajo. Es en este contexto que la elaboración de una LDB orientaría la definición de las directrices del PNE[172].

Para considerar el contexto político de la época, cabe destacar que tanto la elaboración como la promulgación de la Constitución sucedieron durante el gobierno de José Sarney, que asumió el 18 de mayo de 1985[173]. El proceso de tramitación de la LDB, por el contrario, se inició en el gobierno de Sarney, siguió durante el gobierno de Collor (15/03/1990 a 29/12/1992), que fue interrumpido por un *impeachment*, y continuó durante el gobierno de Itamar Franco (31/12/1992 a 31/12/1994) que lo sustituyó. Fue promulgada finalmente durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, que asumió el 01/01/1995. Así, se observa que el texto final de la LDB es el resultado de la correlación de las fuerzas sociales de ese período. Comenzó su tramitación en plena fase de redemocratización del país, cuando se daban los primeros pasos para el inicio de un proceso de socialización de la política en curso, fruto de la presión de los movimientos sociales, los sindicatos y la sociedad civil organizada. Sin embargo, gran parte del período de su tramitación hasta la promulgación sucedió en un escenario en el que se exacerbó el conflicto entre propuestas diferentes sobre la sociedad y la educación. Conflicto cuyo punto de inflexión se dio con la elección de Fernando Collor de

[171] En 1987, se conformó una Asamblea Nacional Constituyente que fue responsable por la promulgación de la nueva Constitución de 1988.
[172] Para profundizar en el PNE, ver Bollman, 2018.
[173] Sarney era vice-presidente de Tancredo Neves que fue electo de modo indirecto, pero murió antes de asumir. Fue el primer presidente civil luego de 20 años de la dictadura civil militar.

Melo[174] y la nueva composición del Congreso Nacional, que como bien caracterizó Neves (2000, p.152), representó la primera expresión de un proyecto neoliberal en el espacio nacional.

Demerval Saviani formuló una propuesta preliminar de la LDB que fue la base del primer proyecto presentado en la Cámara de Diputados por el diputado Octávio Elísio en 1988[175]. Esta propuesta tramitó por la Comisión de Educación, Cultura y Deporte de la Cámara, y sufrió una serie de alteraciones que generaron un proyecto sustitutivo que fue aprobado por la referida Comisión en junio de 1990. Tres años después, el proyecto fue aprobado en la Cámara de Diputados con 1.263 enmiendas, resultado de largas negociaciones entre las fuerzas políticas y populares organizadas del área de la educación[176].

En el proyecto original, entre otros puntos, se proponía que fuera tratada la relación directa entre educación y trabajo en la enseñanza secundaria, explicitando cómo el conocimiento, la ciencia, se transforma en fuerza material en el proceso productivo. Para esto, sería necesario que los alumnos de ese nivel de enseñanza dominasen tanto las técnicas que subsidian la práctica del trabajo como el conocimiento que la fundamenta.

En palabras de Saviani (1997),

> o ensino médio envolverá, pois, o recurso às oficinas nas quais os alunos manipulam os processos práticos básicos da produção: mas não se trata de reproduzir na escola a especialização que ocorre no processo produtivo. O horizonte que deve nortear a organização do ensino médio é o de propiciar aos alunos o domínio dos fundamentos das técnicas diversificadas utilizadas na produção, e não o mero adestramento das técnicas produtivas. Não a formação de técnicos especializados, mas de politécnicos. Politecnia significa, aqui, especialização como domínio dos fundamentos das diferentes técnicas utilizadas na produção moderna. Nessa perspectiva, a educação de segundo grau tratará de se concentrar nas modalidades fundamentais que dão base à multiplicidade de processos e técnicas de produção existentes (p. 39).

A diferencia de la propuesta anterior de profesionalización, además de generalizar la enseñanza secundaria como formación mínima para todos, el proyecto se oponía al sentido que siempre había caracterizado a la enseñanza técnica, es decir el entrenamiento en una técnica determinada sin el conocimiento de las bases científicas que la sustentan y de la

[174] En las elecciones de 1989, 22 candidatos a la presidencia se postularon en la primera vuelta. En la segunda vuelta, Fernando Collor, que representaba el proyecto Brasil Nuevo, disputó con Lula da Silva quien encabezaba el proyecto Brasil Popular. Collor obtuvo 53% de los votos válidos y Lula alcanzó el 47%.

[175] Por el partido Movimiento Democrático Brasileño (MDB). Antes de asumir la silla en la Asamblea Constituyente, Octávio Elísio fue secretario de educación del estado de Minas Gerais, durante el gobierno de Tancredo Neves.

[176] Entre estas citamos al Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, la Asociación Nacional de Docentes de Enseñanza Superior, la Asociación Nacional de Posgrado en Educación y varios sindicatos de profesionales de la educación.

relación entre esta técnica y el proceso productivo en general. El sentido pretendido de la enseñanza de nivel secundário buscaba superar la determinación del mercado de trabajo sobre la formación técnica, dado que centraba los objetivos de la enseñanza en la formación de persona humana, teniendo al trabajo, a la ciencia, a la cultura y a la tecnología como dimensiones indisociables.

Es importante señalar que este fue (y será) el núcleo de la disputa que caracterizó (y que continúa caracterizando) todo el camino de la educación técnica, y que buscará revertir o tornar permanente su carácter dual: la contraposición entre una formación instrumental y utilitaria dirigida a quienes conforman la base de la sociedad, y una formación unitaria y emancipadora que supere la dicotomía entre formación general y formación específica, entre trabajo manual y trabajo intelectual, y entre escuela y trabajo. En síntesis, una educación que supere la distinción de clases sociales.

Otro punto que merece ser destacado, en la propuesta original del diputado Octávio Elísio, es el de los recursos destinados a la educación. La propuesta preveía que en las situaciones en las que la oferta de vacantes en el sistema público fuese inferior a la demanda, no se permitiría la transferencia de fondos públicos para otras instituciones que no pertenecieran al sistema. O sea, justamente por la incapacidad del sector público para ofrecer vacantes se debía invertir más recursos en él, en lugar de transferirlos al sector privado para complementar la oferta. En este sentido, se prohibía la transferencia de recursos públicos para el sector privado de la educación.

Estos contenidos junto con otros fueron alterados en el proyecto sustitutivo aprobado en la Comisión, que incorporó varios intereses del sector privado, modificando, como indica Saviani (1997), el carácter socialista de la propuesta hacia una concepción conservadora de la LDB. Mientras tanto, en la fase final de la tramitación de la propuesta en la Cámara de Diputados, el Senado presentó otro proyecto de autoría de Darcy Ribeiro, intelectual y político brasileño, que no fue precedido por una discusión ni con la sociedad ni con la propia Cámara[177]; lo que demuestra una correlación de fuerzas desfavorable para un proyecto educativo progresista. De esta manera, el proyecto sustitutivo de Darcy Ribeiro fue aprobado como la LDB de 1996 [178].

[177] Para mayores informaciones sobre este proceso ver Kuenzer y Gonçalves (1995), Saviani (1997) y Neves (2000).

[178] En síntesis, el primer proyecto de la LDB presentado en la Cámara de Diputados, basado en una concepción emancipadora de la educación, fue alterado a través de la incorporación de más de mil enmiendas al texto

A continuación, veremos los puntos de la LDB que nos interesan para esta discusión. La educación escolar pasó a estar compuesta por la educación básica (educación infantil, enseñanza primaria – antes 1º grado-, y enseñanza secundaria – antes 2º grado-) y por la educación superior[179]. En la propuesta inicial de la Cámara de Diputados se defendía la universalidad de la enseñanza secundária, lo que implicaba obligatoriedad y gratuidad. En la ley aprobada, esta universalidad se restringió a la enseñanza primaria que se volvió obligatoria y gratuita, y se propuso "una progresiva extensión de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza secundaria" (Art.4), limitándose a lo dispuesto por la Constitución de 1988 en su Art. 208. La opción de garantizar la escolaridad mínima de ocho años para el conjunto de la población brasileña, en lugar de ampliarse para la enseñanza secundaria, trajo implícita la opción de garantía de un derecho, lo mínimo necesario para continuar el proceso de acumulación en el país, en este caso, la escolaridad elemental. Si no, observemos.

En aquel momento, a pesar de la ampliación de cobertura del sistema de enseñanza y los años de intenso crecimiento económico que caracterizaron al período del "Milagro económico", como se demostró en el capítulo anterior, Brasil mantenía niveles de escolarización extremadamente bajos. En 1985, de quienes asistían a la escuela el 79% estaba en 1º grado, el 9,5% en 2º grado y el 4,5% en los cursos superiores. Según datos del Censo de 1980, un tercio de la población en edad escolar estaba fuera de la escuela, y casi el 30% de las personas de más de 15 años eran analfabetas o tenían menos de un año de estudio (MEC,1988). Veinte años después, todavía había 16 millones de analfabetos en el país, según indica el Censo del 2000. Estos datos demuestran que las altas tasas de crecimiento presentadas convivían con la baja escolarización de gran parte de la población, evidenciando un sistema de enseñanza selectivo que permitía la alta cualificación de la clase dominante. Por otro lado, los datos también revelan que el desarrollo conquistado pudo suceder sin la necesaria inversión en educación, coherente con un patrón social de alta concentración de riqueza. Si se considera el año 1985, por ejemplo, se constata que el 50% más pobre se apropiaba del 12,55% de la renta del país, mientras que el 10% más rico retenía 46,5% y, en este universo, el 5% más rico se quedaba con un porcentaje del 33,2% de la riqueza producida (Hoffman, 1995).

---

original. Mientras este proyecto sustitutivo tramitaba en ese recinto, el Senado presentó otro proyecto, que no pasó por ningún proceso de discusión con la sociedad, y fue finalmente aprobado.

[179] Nótese que la educación técnica no figuró como perteneciente a la educación escolar. Se retomará este punto más adelante.

La oferta de enseñanza primaria, según la Constitución, pasó a ser responsabilidad prioritaria de los municipios, así como la enseñanza secundaria pasó a ser responsabilidad de los estados. La LDB ratificó esta disposición, y el gobierno de FHC eligió la educación primaria como prioridad en sus ocho años de gobierno, relegando los otros niveles a un segundo plano[180]. La focalización de recursos en la educación primaria fue realizada a expensas de la educación secundaria, de la educación de jóvenes y adultos, de la educación técnica y del nivel superior.

En relación con la transferencia de recursos para el sector privado, en su Art. 77, la LDB posibilitó la asignación de recursos a escuelas comunitarias, confesionales o filantrópicas siempre y cuando: comprobasen su finalidad no lucrativa; aplicasen sus excedentes financieros en la educación; destinasen su patrimonio en caso de cierre a otra escuela comunitaria, filantrópica o confesional, o al propio Poder Público; y rindieran cuentas al Poder Público de los recursos recibidos. Sin embargo, en aquellas situaciones en las que en el domicilio del educando la red pública no ofreciera vacantes suficientes o cursos regulares en la educación básica, el Estado podía financiar becas de estudio en el sector privado, siendo obligatoria la inversión en la expansión de su red local. La ley no aclaraba por cuánto tiempo debía producirse esta transferencia de recursos y tampoco cómo debía invertirse en la red local, dejando en vago la posibilidad de que esa situación fuera revertida. De este modo, el sector privado pasó a complementar a la acción pública en las situaciones en las que la oferta de vacantes o la existencia de cursos regulares no era suficiente para atender la demanda. La lógica que preside esta situación es inversa: donde es forzosamente necesario una mayor inversión en la red de enseñanza pública debido a la escasez de oferta, es justamente donde el fondo público es transferido al sector privado de modo que este cumpla con la responsabilidad del sector público.

Tal como se señaló con anterioridad, en la LDB la educación técnica quedó excluida de la educación básica, y como tampoco figuró en la educación superior, constituyó una organización aparte, sin integrar la estructura de la educación regular. El Art. 36, en el

[180] Según la Constitución es obligatoria la inversión en educación del 25% de los ingresos por impuestos y transferencias de los estados y municipios, y el 18% de los ingresos del gobierno nacional. Tal destino de recursos junto con la obligatoriedad de la oferta de la educación primaria por parte de los municipios originó una expansión generalizada de este nivel. En el gobierno de FHC se creó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Fundamental y de la Valorización del Magisterio (FUNDEF) a través de la Enmienda Constitucional 14/96, reglamentada por la Ley nº 9.424/96 y por el Decreto nº 2.264/97. Entre otros puntos instituyó en que el 60% de los ingresos obligatorios para la educación de los estados y municipios debía ser aplicado al nivel primario. Entre los años 1997 y 2000, se dio un aumento del 34,5% en la municipalización de la enseñanza primara y una reducción del 12, 4% en la oferta estatal. Para mayores informaciones sobre esta descentralización de la educación primaria en aquel momento, ver Arretche (2002).

capítulo sobre enseñanza secundaria, en su segundo párrafo, define que "la educación secundaria, atendida la formación general del educando, podrá prepararlo para el ejercicio de profesiones técnicas". En el capítulo de la educación técnica, el Art. 39 explicita la necesaria integración con el trabajo, la ciencia y la tecnología para el desarrollo de aptitudes para la vida productiva, y en su Art. 40 se estipula que "la educación técnica será desarrollada en articulación con la enseñanza regular o por diferentes estrategias de educación continuada, en instituciones especializadas o en el ambiente de trabajo". Luego, aún de forma ambigua, la LDB afirma que la educación técnica podía estar articulada con la enseñanza regular, lo que habilitó la formación profesional en el ámbito de la educación secundaria de forma integrada, en la misma institución y con un solo diseño curricular[181]. Sin embargo, el año siguiente a la promulgación de la LDB, con la reglamentación de la educación profesional a través del Decreto nº 2.208/97, el gobierno de FHC consolidó la dualidad educativa del país al prohibir la enseñanza profesional integrada a la educación secundaria, coherente con el proyecto liberal conservador del período. Se volverá sobre este punto más adelante.

Lejos de ser un proceso específico de Brasil, las reformas educativas emprendidas luego del período de redemocratización tuvieron su matriz conceptual elaborada en el ámbito de los organismos internacionales, especialmente en el Banco Mundial, según señala la abundante literatura[182]. En un contexto de Guerra Fría y con las dificultades de los EUA en la Guerra de Vietnam, la relación pobreza-seguridad pasó a ser el centro de las preocupaciones del Banco a partir de la década de 1970, siendo necesaria la ejecución de acciones más inmediatas en poblaciones que serían susceptibles frente a las ideas comunistas. En este contexto el Banco pasó a actuar de forma más directa en el área de la educación.

Tales reformas fueron pautadas por la necesidad de cambio frente a los nuevos condicionantes de reestructuración del sector productivo, que requerían mayor eficacia del sistema educativo y un aumento de los parámetros de escolarización para el trabajo simple, reduciendo la educación a un mero factor de producción, en concordancia con los presupuestos de la Teoría del Capital Humano (TCH). Esta necesidad se combinaba con las justificaciones sobre la reformulación del carácter del Estado, en las que estaba subyacente la

[181]Conviene recordar que la profesionalización obligatoria determinada por la Ley n°5692/71, señalada en el capítulo anterior, que fue implementada de manera problemática e incompleta, fortaleció la devaluación de la escuela pública, de tal manera que en el momento de la promulgación de la LDB, las pocas instituciones públicas que ofrecían formación técnica integrada a la enseñanza secundaria eran las Escuelas Técnicas Federales, las Escuelas Agrotécnicas, y algunas escuelas estatales.

[182] Para mayor información ver: Bonal , Tarabini-castellani, y Verger, 2007; Krawczyk y Vieira, 2010; Leher, 1999a; Pereira, 2010; y Vior & Cerruti, 2014. Para mayor conocimiento sobre los informes del Banco Mundial de la década de 1990, ver Banco Mundial, 1992; 1995; 1995a; 1997 e 1999.

transferencia de la ejecución de la política educativa al sector privado, mercantilizando la educación y subestimando la función social del conocimiento. Los principios de la eficiencia, efectividad y racionalidad sentaron las bases para la reformulación educativa con vistas al alcance de los resultados requeridos por el mercado de trabajo y por la economía.

Como se discutió en los capítulos anteriores, la necesidad de hacer frente a la ley de la caída tendencial de la tasa de ganancia requirió del capital la reestructuración de su relación con el trabajo. Como consecuencia, se dio un aumento de la explotación del trabajo que se consolidó en la disminución del trabajo vivo, en el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, en el desempleo estructural y en la precarización de las condiciones de trabajo, entre otras. Tales procesos incidieron en el sector de la educación de diversos modos: aumentando la explotación de la fuerza de trabajo de la propia área; introduciendo nuevas tecnologías con el objetivo de disminuir la autonomía docente y su cantidad; modificando las concepciones educativas para permitir una mayor adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas demandas requeridas por el proceso de acumulación, influyendo en su formación; y alterando el carácter de la educación a través de su mercantilización, en especial a partir del proceso de financierización del área con la formación de grandes grupos empresariales educativos. Se incluye en este último aspecto la disminución de la responsabilidad estatal en la ejecución de las actividades educativas, gracias a la concepción de que las acciones de enseñanza son servicios no exclusivos del Estado, según el proyecto de modernización del Estado idealizado por Bresser Pereira, que se abordará más adelante.

Para Gadotti (2007), en la base de las concepciones educativas defendidas por el Banco Mundial y por la Organización Mundial del Comercio, algunas premisas consolidaron las propuestas neoliberales de reforma. Estas son: el abandono por el Estado de la idea de igualdad para la asunción de equidad, privilegiando a los más pobres e identificando a la familia como corresponsable por la educación de los hijos; la creación de procesos de estandarización de la calidad, de la evaluación y del aprendizaje, con gran énfasis en los procesos de gestión escolar; la reducción del proceso de aprendizaje al mero acceso a la información, con la consecuente desprofesionalización de la docencia; la precarización de las relaciones de trabajo; la propagación de la formación en servicio, y de la educación a distancia; y el fortalecimiento de la dualidad escolar.

Más allá de estas concepciones, algunas investigaciones que analizaron las políticas educativas de los años 90 en América Latina indican la reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad, principalmente a través de la implementación de políticas de

descentralización y de autonomía escolar[183], expresando un nuevo escenario de distribución de responsabilidades y de dinámicas de negociación, sin los correspondientes insumos materiales, financieros, institucionales y de formación (Krawczyk y Vieira, 2006). Las autoras citadas relatan que en los diferentes países de la región tales políticas condujeron a la descentralización de las funciones administrativas para las instancias locales, y la centralización del poder de decisión y control en el gobierno central, además de la inclusión de la comunidad local en la gestión y el financiamiento de las unidades escolares. Con un énfasis en el discurso participativo[184], los cambios condujeron a la burocratización de lo cotidiano escolar y a la formalización de la participación en instancias colegiadas, incrementando el valor de gerencia en detrimento del proceso pedagógico, que configura la base de las relaciones educativas.

Sverdlick (2006) señala que el modelo de gestión escolar promovido por la reforma educativa se basó en la convicción de que la escuela funcionaba como forma análoga a cualquier otra organización, teniendo el director la función de gerente que planifica las actividades educativas con el objetivo de alcanzar los productos pedagógicos en la mejor relación costo/beneficio. De esa concepción deriva que la atribución de los docentes es la ejecución de tareas planificadas a partir de técnicas pedagógicas definidas de arriba hacia abajo. La cuestión pedagógica salió del centro de la discusión educativa, con la consecuente devaluación de los docentes como interlocutores calificados en el proceso de enseñanza-aprendizaje, y se privilegiaron los aspectos administrativos y los dispositivos orientados a la mejora gerencial.

Si bien pesan las diferentes especificidades de los procesos experimentados por cada uno de los países latinoamericanos, fruto de los embates políticos nacionales para la creación de una nueva hegemonía, "las soluciones educativas" recetadas no fueron tan diversas como se podía esperar frente a la multiplicidad de situaciones sociales, políticas y económicas de los países de la región (Cunha, 2006). Como ya se señaló, la homogeneización de las referencias intelectuales y técnicas protagonizadas por los organismos internacionales fue uno de los

[183] Como expresión de la autonomía, la escuela, por su capacidad de administrar los problemas de lo cotidiano, pasa también a ser responsable por la captación de recursos y movilización de la comunidad para buscar soluciones. En ese sentido, tal proceso condujo a una relación de competitividad entre las instituciones debido a la necesidad de elaborar proyectos para la competencia por recursos públicos y privados, agudizando aún más las desigualdades en el interior del sistema educativo.

[184] Según Sverdlick (2006), el concepto de participación en la reforma no es considerada como condición de autonomía en una lógica de ciudadanía activa que demanda democratizar las relaciones institucionales, y sí como la responsabilidad en la definición de los contenidos, en el financiamiento y en los resultados de la educación pública.

factores determinantes para tal situación. Krawczyk y Vieira (2010) indican la existencia de una matriz para el conjunto de las reformas educativas latinoamericanas, resultado de la tentativa por crear una "agenda" para la región. Sin embargo, según señalan las autoras, la materialización de esa matriz, en cada contexto nacional, fue un proceso bastante complejo, diferido en cada uno de ellos de acuerdo con sus respectivas coyunturas y dinámicas histórico-sociales.

De esta manera, las transformaciones en la enseñanza técnica adquirieron una importancia estratégica gracias a su íntima relación con el proceso productivo. También en este nivel educativo se asumió al mercado como regulador de los procesos sociales, subsumiendo al ser humano y sus relaciones a las necesidades de valorización del capital y al aumento de la productividad, focalizando los objetivos y las finalidades del proceso educativo según los imperativos del mercado de trabajo.

Las reformas se implementaron en un contexto de profundos cambios determinados por la globalización de la economía, con la consecuente apertura de las economías latinoamericanas al capital extranjero (que paulatinamente se había iniciado en la década de 1960). Esto derivó en la internacionalización del sistema productivo nacional y su integración dependiente a la economía capitalista mundial. Para adaptarse a este proceso, los gobiernos latinoamericanos decidieron modificar los modos de cualificación de la fuerza de trabajo, principalmente de las industrias y servicios, que por el uso intensivo de nuevas tecnologías pasaron a exigir trabajadores con diferentes cualificaciones y competencias (Cunha, 2000b). De esta manera, se naturalizó la flexibilización de las relaciones de trabajo y la responsabilidad del individuo por su situación de desempleo, como sugiere la idea de empleabilidad.

En el próximo apartado se presentarán las principales transformaciones del capitalismo de los últimos veinte años del siglo XX en Brasil, para comprender mejor las relaciones de estas transformaciones con la organización de la enseñanza técnica, que es lo que se debatirá en el apartado posterior.

4.1.1 Las transformaciones de la base productiva y las reformas del Estado en las últimas décadas del siglo XX

Como ya se señaló en esta investigación, la política educativa, como parte del conjunto de políticas sociales, ve su dinámica condicionada por el modo en el que la producción se organiza en cada momento histórico y en cada formación social determinada. Las estrategias

económicas, políticas y sociales que enfrentan los nuevos imperativos de la acumulación de capital en el plano internacional, en las últimas décadas del siglo pasado, pasaron a exigir al Estado intervenciones más directas en el proceso de valorización del capital, además de demandar nuevos recursos de mediación política y estatal.

Partiendo de esta perspectiva, haremos referencia brevemente a las transformaciones económicas de las últimas tres décadas del siglo XX, antes de continuar con la discusión sucedida en los ámbitos legislativos y de la sociedad civil organizada sobre la educación técnica. Como se podrá observar, tales transformaciones influyeron y repercutieron en el gobierno que inició su mandato en el año 2003, así como en las políticas que se establecieron con posterioridad.

Fruto de la crisis económica de las décadas anteriores, en América Latina, la década de 1990 se vio marcada por la instauración de un amplio proceso de reforma neoliberal del Estado, caracterizado por ajustes fiscales, apertura comercial, privatización, liberalización y fortalecimiento de los sectores financieros. La necesidad de desarrollo de competitividad en el ámbito internacional, así como la creciente importancia de los bloques comerciales; junto al indispensable desarrollo de políticas de ajuste para reducir el endeudamiento de los gobiernos fueron los principales justificativos para realizar reformas estructurales.

El neoliberalismo profesaba la visión del Estado como ineficaz, burocratizado, lento y sin capacidad de gobierno, características incompatibles con un nuevo escenario mundial globalizado. En ese sentido, preconizaba reformas que imponían una sustitución de la función estatal de proveedor directo de bienes y servicios y de control centralizado del conjunto de las actividades sociales, en favor de las funciones de coordinación y de regulación legal de la actividad privada. Al resaltar la importancia del mercado, supuesto reino de libertad, para definir la distribución de bienes, servicios y rentas, introdujo la lógica privada en las funciones públicas[185].

En síntesis, se sobredimensionaron los intereses del capital por sobre el trabajo, lo que dio lugar a una hegemonía que justificó el desplazamiento de las atribuciones del Estado de actuación directa en el proceso productivo y de reproducción de la fuerza de trabajo (vía políticas sociales), hacia la atribución y ejecución de servicios necesarios para la libre circulación del capital.

[185] Entre las manifestaciones de tal lógica se encuentran la transferencia de la propiedad y de la gestión de los entes públicos para agentes privados; la delegación solamente de la gestión, sin necesariamente transferir la propiedad; o incluso la modelación del espacio público según el patrón privado de organización y funcionamiento, sin que se transfiera la gestión o la propiedad (Moraes, 2002).

Como analizó Marini en la década del 70, se trató de un proceso de internacionalización del sistema productivo nacional, con su consecuente integración a la economía capitalista mundial. Como se mencionó en el capítulo anterior, esta integración productiva se dio a través de la vinculación del capital extranjero con sectores de la estructura productiva nacional, desnacionalizando sus propiedades. Según Marini (1977), en el caso latinoamericano, la integración internacionalizada del sistema productivo manifestó una contratendencia de refuerzo de los Estados nacionales, dado que el capital internacional pasó a exigir una fuerte inversión estatal en obras de infraestructura, defensa del mercado interno, apertura de negociaciones comerciales y financieras con el exterior, y la creación de condiciones políticas, principalmente en el campo laboral, favorables a la valorización y a la acumulación mundial.

Con la crisis de la deuda de 1982, los países endeudados comenzaron a depender del aval tanto del Banco Mundial como del FMI para obtener recursos de acreedores privados. Los nuevos condicionamientos exigidos por estos organismos pasaron a tener como objetivo la aplicación de ajustes estructurales en los países dependientes, que tenían como centro la liberalización del mercado o el desmonte de sus precarios regímenes de bienestar. Algunos de los presupuestos defendidos por el Banco en la década de 1990 para impulsar reformas educativas en los países dependientes fueron (y aún son[186]): la relación entre la reducción de la pobreza y la seguridad; la priorización de servicios sociales básicos para los pobres, que incluían la educación fundamental, la inversión educativa y aumento del capital humano; y la centralidad de la participación del sector privado en el ámbito educativo en sus distintos niveles.

Como se analizó en el capítulo anterior, la dictadura cívico militar brasileña, al facilitar la entrada del capital extranjero para estimular el proceso de industrialización, impulsó la expansión de las multinacionales sin la necesaria regulación de los flujos financieros. Esto, sumado al aumento de los préstamos internacionales, creó las condiciones para el fuerte endeudamiento del país que se extendió en las décadas siguientes.

El aumento de los precios del petróleo de 1973, junto con los excedentes de los países desarrollados, debido a la disminución de las tasas de ganancia y a la necesidad de reciclaje

[186] Ver, por ejemplo, el informe del Banco Mundial (2017) denominado "Un ajuste justo: análisis de la eficiencia y la equidad del gasto público en Brasil"; publicado en noviembre de 2017, especialmente el capítulo sobre educación.

de los petrodólares, creó una masa de capital sedienta de aplicación que se dirigió a los países periféricos.

Por lo tanto, el régimen militar iniciado con el golpe de 1964 continuó la línea desarrollista iniciada en el país en 1930; pero a pesar del carácter "moderno" del modelo, profundizó la enorme concentración de renta en el país, reforzando la característica propia de acumulación de los países periféricos. Como afirmó Francisco de Oliveira, esta "modernización" tuvo como base el establecimiento de "relaciones arcaicas" travestidas de modernas, que en el caso del desarrollismo brasileño se expresó, entre otras consecuencias, en el aumento del *"precariado"* en el país.

Este movimiento contradictorio determinó las características del desarrollo capitalista de Brasil, consolidando una enorme ambigüedad: un avance tecnológico considerable cuyo sustento fue una marcada explotación de la clase trabajadora. La importancia de este argumento radica en la constatación de que fue sobre esta base que las políticas de desarrollo de los gobiernos petistas intentaron consolidarse.

Al final de 1974, durante la presidencia del general Ernesto Geisel, se lanzó el II Plan Nacional de Desarrollo (IIPND), un ambicioso programa de sustitución de importaciones, con prioridad para productos intermedios y bienes de capital, que incurrió en grandes gastos para el Estado. Así, como sostiene Paulani (2008), en aquel momento, el país pasó a disponer de una matriz interindustrial robusta, con alguna garantía de abastecimiento de insumos básicos y de bienes de capital necesarios para el ordenamiento económico del país. Cabe resaltar que, a pesar de esto, se mantuvo la heterogeneidad tecnológica característica del proceso de industrialización brasileño, en el que convivían en el mismo espacio y tiempo, y dentro del mismo sector, empresas con niveles extremadamente diferenciados de desarrollo tecnológico.

También, como señala la autora, lo que se observaba era la "emergencia de una nueva configuración del propio capital, en el que la industrialización de la periferia se tornó necesaria para la nueva plataforma de valorización", que al necesitar internacionalizar su producción prescindió de su desarrollo posterior en este país (Paulani, 2008, p. 84). O sea, la llegada del capital productivo a la periferia también cimentó el camino para la dominación financiera que llegaría después. Se volverá sobre este aspecto más adelante.

En 1979, la recesión mundial, desencadenada por el segundo *shock* del petróleo y la adopción de tasas de cambio fluctuantes[187] del sistema financiero internacional, fue responsable por el anuncio de moratoria de la deuda externa en 1982, y la consecuente sumisión al FMI. El país pasó a convivir con altas tasas de inflación, interrumpió su proceso de industrialización, y quedó totalmente atado al flujo de capitales financieros. Chesnais afirma que "la captura de los deudores del Tercer Mundo es una de las dimensiones importantes de esta primera etapa de internacionalización del capital financiero" (2005, p.9). El autor defiende que el aumento de la deuda pública de los EUA tuvo como consecuencia el mantenimiento de la supremacía del dólar como moneda central en el mercado financiero

De este modo, entre 1964 y 1985, la deuda externa brasileña creció 32 veces debido, entre otros factores, al aumento de las tasas de interés del 5% a más del 20% al final de los años 1970 (Auditoría Ciudadana de la Deuda, 2016). Cabe recordar que el desarrollo alcanzado por Brasil durante la dictadura cívico-militar fue financiado con empréstitos externos con intereses fluctuantes, lo que sumado al crecimiento considerable de la tasa de interés impuesta por el Banco Central de los EUA (*Federal Reserve*), aumentó descomunalmente la deuda pública del país. Junto con el proceso de aumento de los intereses, el giro conservador que se consolidó luego de la victoria de Thatcher en Inglaterra y Reagan en los EUA, en 1979 y 1981 respectivamente, consagró definitivamente el pensamiento neoliberal, doctrina que se remonta a finales de 1930[188].

En Brasil el pensamiento neoliberal comenzó a ganar fuerza a partir de las elecciones presidenciales de 1989, con la victoria de Fernando Collor sobre Lula da Silva. Con un discurso de austeridad y transparencia, y abogando por la privatización de instituciones y empresas públicas, Collor representó la garantía de la hegemonía burguesa frente al conjunto de movimientos sociales organizados activamente desde el inicio de los años 1980. Luego de un proceso de *impeachment*, el 29 de diciembre de 1992, su vicepresidente, Itamar Franco, asumió la presidencia con Fernando Henrique Cardoso (FHC) como ministro de hacienda. FHC coordinó un equipo de economistas que elaboró el Plan Real, un programa de medidas

[187] El sistema de tasas de cambio fluctuante terminó exacerbando el papel de las expectativas de cotización de las monedas en la valorización de los diferentes activos, lo que puso fin a la convivencia de las tasas fijas, con la movilidad de capitales y la autonomía de la política monetaria doméstica. Según Beluzzo (2005), algunas tendencias se verifican a partir del nuevo predominio de los mercados financieros sobre la producción de la riqueza mundial, a saber: mayor peso de la riqueza financiera en la riqueza total; poder creciente de los administradores de la masa de activos mobiliarios en la definición de la utilización del ahorro y de los créditos; generalización de la apertura de cuentas de capital, de regímenes de tasas fluctuantes y del uso de los derivados; asunción de agencias de riesgo como tribunales de enjuiciamiento de las políticas económicas nacionales (2005, p.10).

[188] Para mayores detalles sobre el origen del pensamiento neoliberal, ver Harvey, 2005.

económicas que tenía como principal objetivo la estabilización de la economía. El éxito del Plan fue determinante para la victoria de FHC sobre Lula da Silva en 1994, pues con el proyecto de "modernizar" la economía y las instituciones venció al opositor en la primera vuelta con el 54, 24% de los votos válidos.

A partir de su primer gobierno, FHC aplicó las prescripciones del Consenso de Washington y permitió la apropiación de extensos mercados para la acumulación privada a través de procesos de privatización, con intereses subsidiados por el BNDES y a precios demasiado bajos. Por otro lado, inició también las transformaciones del sistema previsional, al instituir límites de beneficios para los trabajadores del sector privado, lo que determinó la apertura inmediata del mercado previsional para la acumulación privada. Se desarrollaron también medidas ortodoxas en la conducción de la política económica, con intereses altos y contención de gastos corrientes, con el fin de atraer capitales extranjeros al país. Según Brettas (2017), a partir de la década de 1990, los cambios operados en el ámbito del Estado brasileño buscaron garantizar que los recursos públicos quedaran subordinados a las necesidades del pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública, con la conformación de un aparato técnico institucional orientado para esto[189]. De este modo, los grupos ligados a los sectores rentistas aumentaron su poder en el aparato estatal y garantizaron la transferencia de recursos de los fondos públicos y de la clase trabajadora hacia el capital portador de intereses. O sea, fueron sustraídos recursos considerables de las políticas sociales para el pago al capital financiero, tanto a través de medidas que buscaban burlar los preceptos constitucionales de vinculación de recursos para las áreas sociales, como a través de la limitación del gasto del Estado. Se evidencia claramente que una política económica centrada en superávits primarios[190] entra en contradicción con medidas que busquen ampliar derechos sociales, a causa de la necesidad de someter el juego de las cuentas públicas a los imperativos del capital rentista.

[189] Entre estas medidas se destacan las metas de superávit primario, la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y la Desvinculación de los Ingresos del Gobierno Nacional (DRU). La política de metas de superávit primario comenzó en 1999 a partir de un acuerdo de FHC con el FMI en el que se trazaron los condicionantes para recibir más crédito. La DRU nació en 1994 con el Fondo Social de Emergencia y permitió la desvinculación de recursos de las contribuciones sociales para ser utilizada en el pago de la deuda pública. A su vez, la LRF promulgada en el año 2000, limitó el gasto en la administración pública, y garantizó las obligaciones financieras del Estado con los portadores de títulos de deuda.

[190] Superávit primario es el resultado positivo de los ingresos y gastos del gobierno, exceptuando los gastos como el pago de intereses. Se caracteriza por ser una de las fuentes de recursos para el pago de la deuda pública. Al cumplir las metas de superávit primario, el gobierno demuestra que "controla las finanzas" y evita que aumente el riesgo país y consecuentemente los intereses para compensar los riesgos derivados de los empréstitos o inversiones realizadas.

A partir de la asunción de FHC, la reforma del Estado se volvió un tema central en Brasil, y su eje principal fue la modernización y el aumento de la eficiencia de la administración pública. El nuevo modelo de Estado debía ser fundamentalmente gerencial, disminuyendo su participación en el sector productivo y asumiendo funciones regulatorias en el marco de una economía de mercado. A partir de estas premisas se propusieron las privatizaciones de las empresas estatales, con la justificación de que desarrollarían actividades que podrían ser ejecutadas por el mercado y reguladas por el sector público[191].

Para concretar la propuesta de "modernización" del Estado, se creó el Ministerio de la Administración Nacional y de la Reforma del Estado (MARE) comandado por el economista Luis Carlos Bresser Pereira. Para Bresser Pereira, la flexibilización de la administración pública y su descentralización eran las primeras grandes metas del MARE, y debían implementarse considerando la existencia de cuatro sectores dentro del Estado: el núcleo estratégico; las actividades exclusivas del Estado; los servicios no exclusivos del Estado; y la producción de bienes y servicios para el mercado. Entre los servicios no exclusivos del Estado se encontraban las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y museos. Para este sector de servicios no exclusivos del Estado, Bresser Pereira proponía la conformación de una propiedad pública no estatal, por el hecho de que no implicaba el uso del poder del Estado ni el recibimiento de subsidios estatales, y sería controlada por el mercado, el Estado y la sociedad. De esta manera,

> a reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A ideia é transformá-los em organizações sociais, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com a autorização do parlamento para participar do orçamento público (Bresser Pereira, 1996, p. 286).

Por el momento, a los fines de esta investigación, no se profundizará en la discusión sobre el proceso de modernización del Estado y sobre cómo se implementó en el país en aquel contexto. Lo que nos interesa es señalar el proceso que creó el andamiaje legal e institucional necesario para implementar programas y planes en los que el Estado transfirió recursos públicos para entidades privadas y filantrópicas, mientras que estas pasaron a asumir las funciones estatales de provisión de políticas sociales. Ese proceso se estructuró principalmente durante el gobierno de FHC, y continuó en los gobiernos siguientes. Se volverá sobre este punto en el próximo capítulo, al discutir más específicamente las políticas de educación técnica.

[191] En la década de 1990, se privatizaron más de 100 empresas estatales que comprendían bancos, empresas del área de la siderurgia, telefonía, energía, transportes, electricidad, además de privatización de rutas y autopistas.

Junto con la modernización del Estado propuesta por Bresser Pereira, sectores importantes del empresariado, como la Federación de Industrias del Estado de San Pablo (FIESP), propusieron una nueva estrategia de desarrollo para Brasil. Esta estrategia estaba conformada por una serie de medidas que buscaban combatir el estancamiento económico y favorecer la integración del país a la economía mundial, teniendo como objetivo central combatir el elevado déficit público que tendría relación con la intervención estatal en la economía. La estrategia identificaba que los cuatro principales problemas del país estaban relacionados con el peso del Estado en la economía; con la excesiva verticalización del proceso productivo; con la precaria formación de "capital humano"; y con el problema demográfico[192]. Con una concepción liberal del Estado, cuya función principal era la de garantizar al "mayor número posible de individuos **las condiciones iniciales básicas** de nutrición, salud, educación y formación profesional", la FIESP defendía que "el Estado precisa dedicarse prioritariamente a las áreas sociales, con eficacia y eficiencia, atribuyendo a la libre iniciativa la responsabilidad económica" (FIESP, 1995, p.17, subrayado nuestro).

En ese contexto, el país atravesó un proceso importante de desindustrialización. El informe de 2003 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo[193]/ UNCTAD (2003) presentó un estudio comparativo entre los países en desarrollo a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Según este estudio, la mayoría de los países en desarrollo en

[192] A través de algunos datos que demuestran el elevado crecimiento poblacional del país desde la posguerra, dando lugar a un "laissez-faire demográfico", el programa defendía que debían realizarse acciones que promovieran un mayor control de la natalidad y la planificación familiar pues "son las mujeres de baja renta y poca escolarización las que más se reproducen en Brasil" (Federação das Indústrias de São Paulo, 1995, p.93). Uno de los efectos del referido "laissez-faire" sería haber favorecido la concentración de renta "en la medida en que produce un aumento de la oferta de mano de obra no cualificada" (Ibid., pp.100-101). Curiosamente, se observan los mismos argumentos que Marx criticaba en su debate con Malthus y con las teorías naturales de población, como ya se demostró en este trabajo. Marx afirmó que no son los hábitos negativos de la clase trabajadora los que hacen aumentar la "población excedente" que mantiene bajos salarios, al reproducirse continuamente y no cualificarse: "Cuanto mayor sea la riqueza social (...) tanto mayor será la pluspoblación relativa o ejército industrial de reserva" (Marx, 2011a, Tomo I, v.3, p. 803).

[193] El concepto clásico de desindustrialización tiene como parámetro la reducción persistente de la participación del empleo industrial en el empleo total de un país. En una definición más amplia, la desindustrialización ocurre cuando tanto el empleo industrial como el valor agregado a la industria se reducen como proporción de empleo total y del PBI, respectivamente. Por otro lado, puede ser clasificada como positiva cuando se transfieren al exterior las actividades manufactureras intensivas en trabajo o con menor valor agregado, acompañado por un aumento en la participación de productos con mayor valor agregado en la pauta de las exportaciones. Sin embargo, si la desindustrialización viene acompañada por una re-primarización de la pauta de exportaciones (productos primarios o manufacturas con bajo valor agregado), resultado de la valorización de las tasas de cambio (debido al hecho de que el precio de mercado de esas mercancías es superior al costo marginal social de producción), se produce un impacto negativo sobre el sector de bienes manufacturados. En este caso, se trata de un síntoma de la "enfermedad holandesa" asociada con déficits comerciales crecientes de la industria y superávits crecientes del sector no industrial. Cuando la desindustrialización se asocia con la "enfermedad holandesa" se la denomina también desindustrialización precoz (Oreiro & Feijó, 2010). Asimismo, según los economistas heterodoxos, la industria es el motor de crecimiento a largo plazo de las economías capitalistas, por ello la desindustrialización tiene impacto negativo sobre el desempleo de una economía.

América Latina, entre ellos Brasil, estaban en vías de desindustrialización, ya que una vez alcanzado cierto grado de industrialización a través de la sustitución de importaciones, estos países no fueron capaces de sostener el proceso de cambio estructural que podría derivar de la rápida acumulación de capital y del crecimiento del PBI. En una situación de liberalización financiera y comercial, el superávit del comercio internacional no se tradujo en impulsos para mantener la expansión de la producción industrial de estos países. En la comparación con otros países, el informe indica que las economías de Asia Oriental continuaron industrializándose a un ritmo acelerado gracias a la combinación de inversión creciente y aumento de la participación de las manufacturas, tanto en términos absolutos como en porcentaje del PBI. Por el contrario, las mayores economías de América Latina presentaron una disminución de las inversiones, combinada con una caída en la participación de las manufacturas en porcentajes del PBI. Esto se encontraba asociado a una caída o estancamiento en la participación de las manufacturas en el total de las exportaciones, en un contexto de crecimiento constante.

En el informe de UNCTAD de 2002, se presentan datos que demuestran que los países del sudeste asiático como Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán saltaron del 6% de participación en el comercio internacional al 16%. Este aumento fue acompañado por un crecimiento en la generación de valor agregado manufacturero del 7% al 14% que resultó de la mayor integración de la economía al comercio internacional, induciendo al crecimiento de la renta interna. Según Belluzzo (2005), estos datos permiten concluir que "hubo una densificación de las cadenas productivas domésticas que permitieron la apropiación del aumento de las exportaciones por el circuito interno de la generación de renta y empleo". En el caso de Brasil, este informe señala que la participación brasileña en el mercado internacional se mantuvo cerca del 0,7%, lo que, en la evaluación de Beluzzo (2005), indica que la integración brasileña a la economía mundial fue mal concebida, por lo que redundó no solo en la desindustrialización sino también en la pérdida de posición del país en el ranking de valor agregado manufacturero, que pasó del 2,9% al 2,7%.

En Brasil, entre las décadas de 1980 y 1990, la participación de la industria en el PBI pasó del 42,3% en 1985 al 31,4% en 1995, una caída de 11 puntos en diez años. Esto se debió básicamente a la reducción de la participación de la industria de la trasformación, de 31,6% al 20,6% en el mismo período (Bonelli, 2005). Tal como se debatió en el capítulo 2, la participación de la industria en el PBI continuó disminuyendo durante la década de 2010.

Por otro lado, entre 1975 y 2004, mientras que el PBI creció 1,3 veces y el PBI per cápita 0,4%, la transferencia de renta al exterior aumentó 10,9 veces (Paulani, 2008). En los años 1980, las remesas al exterior estaban compuestas por intereses de empréstitos convencionales; mientras que partir de la década de 1990, pasaron a estar constituidas por los costos provenientes de las inversiones directas, básicamente ganancias y dividendos derivados de empresas extranjeras.

En Brasil, desde 1980 en adelante, se dio una incapacidad creciente para producir capital internamente, sumado a un crecimiento acelerado del pago de servicios de factores de producción[194]. Esto alteró significativamente la naturaleza de la relación establecida entre el capitalismo periférico brasileño y el centro del sistema (Paulani, 2008). Lo que estos datos evidencian es que, junto al abandono de la propuesta desarrollista de los períodos anteriores, Brasil promovió una apertura indiscriminada de las importaciones y de la internacionalización del mercado interno, con mucho estímulo a la entrada de capitales extranjeros y sin control de la salida de ganancias y dividendos hacia el exterior.

Como argumentó Fiori en 1994, el origen de la convergencia del político FHC con el ideario neoliberal de la década de 1990 se encuentra en la producción intelectual del sociólogo FHC. Entre los años 1960 y mediados de 1970, FHC fue el principal responsable por la formulación de la tesis del desarrollismo dependiente asociada a los países periféricos. Esta tesis señalaba que la burguesía industrial nacional, a falta de otras opciones, había abdicado de asumir la hegemonía plena de la sociedad, conformándose con ser apenas una socia menor del capitalismo occidental. O sea, la dependencia lejos de ser un obstáculo para el proceso de desarrollo de la periferia, se convertía en condición para tal proceso. Así, FCH descubrió en el empresariado brasileño

> uma condição universal do capitalismo: a de que pode estar associado, indiferentemente, segundo as circunstâncias, a um discurso ideológico protecionista ou livre-cambista, estatista ou anti-estatista, obedecendo apenas ao interesse maior da liberdade de movimento do capital e dos desdobramentos geoeconômicos e políticos da sua

[194] La balanza de pagos de un país es el registro de todas las transacciones de carácter económico-financiero realizadas entre residentes de un país con residentes de los demás países. Está compuesta por cuatro cuentas o balanzas: la balanza comercial, la balanza de servicios, las transacciones unilaterales y la cuenta de capital. La balanza de servicios está dividida entre pago de servicios de factores - pagos efectuados y recibidos del exterior derivados de los factores de producción como salario, ganancias, intereses y dividendos- y servicio de no factores – pagos y recepción de transporte, seguros de importaciones, royalties, derechos autorales, asistencia técnica y servicios gubernamentales-. En casos de países con deudas externas y anfitriones de empresas transnacionales, la cuenta de servicios generalmente se encuentra en déficit debido a la presión de los intereses, lucros y dividendos que deben ser transferidos al exterior. Hay una relación directa entre la entrada de inversión directa en la cuenta de capital y el aumento de la salida de ganancias, intereses y dividendos por la cuenta de servicios.

> continuada internacionalização (...)Esta descoberta foi responsável direta pelo seu passo seguinte e mais original: para FHC, se a condição periférica do capitalismo se definia pela ausência de moeda conversível e de capacidade endógena de progresso tecnológico, a sua "condição dependente" se definia pela forma peculiar de associação econômica e política do empresariado nacional com os capitais internacionais e o Estado. (Fiori, 1994, p.4).

Siendo coherente con la premisa de que no habría trabas para el crecimiento económico siempre que ocurriera una industrialización de manera asociada, y tomando en cuenta la crisis fiscal del Estado desarrollista del período que promovió el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, FHC promovió la apertura de la economía con la consecuente internacionalización del mercado interno. El Estado pasó a ser concebido como un obstáculo para el desarrollo que la iniciativa privada y el capital internacional podrían promover en el país, por encontrarse absolutamente preso de los intereses corporativos de las empresas estatales y sindicatos. Dicho de otra manera, por encontrarse el Estado condicionado por una serie de derechos sociales que limitaban la superexplotación de la clase trabajadora.

Entonces, a partir de 1990 las transformaciones que se dieron en el ámbito estatal, incluyendo la creación de diversos dispositivos legales[195], tuvieron como objetivo garantizar la entrada definitiva del país en el circuito internacional de valorización financiera, en el que la desregulación del mercado financiero y la apertura del flujo internacional de capital eran condiciones fundamentales. Como argumenta Carcanholo:

> A liberalização e abertura financeiras significaram o aumento da facilidade com que os residentes do país podiam adquirir ativos e passivos expressos em moeda estrangeira e os não residentes podiam operar nos mercados financeiros domésticos. Os impactos deste processo foram os aumentos da concentração e desnacionalização no mercado financeiro, a redução da participação das instituições financeiras públicas, a forte participação dos bancos universais e o crescimento mais do que proporcional do mercado de títulos, se comparado ao de crédito bancário. Do ponto de vista das contas externas, esse processo de abertura implicou uma elevação estrutural da necessidade de financiamento externo, aumentando a dependência dos fluxos externos para o fechamento do balanço de pagamentos, e da vulnerabilidade externa da economia (2010, pp. 110-111).

Todas las medidas tomadas en ese período produjeron una inestabilidad macroeconómica que aumentó la vulnerabilidad externa de la economía, además de no impactar en los indicadores macroeconómicos en términos de un mayor crecimiento y desarrollo. Según IPEA (2020), en el comienzo del gobierno de FHC la deuda pública total equivalía al 29,34% del PBI, y al final de su segundo mandato representaba el 59,93%.

[195] Citamos como ejemplo el control del proceso inflacionario logrado a través del Plan Real: las privatizaciones de empresas estatales; la elevación de la tasa real de interés; la promulgación de la ley de responsabilidad fiscal (ley complementaria n° 101 que estableció una jerarquía en los gastos públicos con preeminencia del acreedor financiero en detrimento de las políticas públicas); la aprobación de la enmienda constitucional n°37 (que eximió de tributo a las remesas de ganancias al exterior); y el pasaje, en el sistema de previsión social privado, del régimen de partición simple al régimen de capitalización.

Lo que es necesario destacar, a los fines de este trabajo, es que todo proceso de dominación financiera de acumulación en Brasil tuvo consecuencias importantes para la fuerza de trabajo. Cuando los grupos vinculados con el mercado financiero doméstico e internacional dominan el espacio político y económico, los recursos financieros disponibles son administrados para aumentar su capacidad de valorización. El proceso de valorización aquí descripto incluye tanto la inversión en empresas que consiguen reducir sus costos, claramente aquellos relacionados con la fuerza de trabajo, como las empresas que buscan invertir en la apertura de nuevos mercados, principalmente aquellos que estaban bajo el dominio del sector público. Del mismo modo, la disputa por la utilización del fondo público vía superávit primario y la presión para desregular el trabajo actuaran concomitantemente para aumentar el excedente que fue apropiado por el capital.

Como ha quedado demostrado en los capítulos anteriores, la caída de la participación del sector industrial en la generación de puestos de trabajo estuvo acompañada por la precarización de la fuerza de trabajo, por el aumento de la tercerización, la contratación por tiempo parcial, la informalidad y el trabajo autónomo, compartiendo el riesgo capitalista con la clase trabajadora. En el caso específico del sector industrial, en 1990, 47,3% del total de los empleos tenía vínculos formales. En 2002/2003, este porcentaje bajó a 27,6% (Bonelli, 2005). Junto a esto, esa fuerza de trabajo despedida, cuando conseguía trabajo acababa ocupando puestos que, a causa de la necesidad de menor cualificación, ofrecía menores remuneraciones.

Por último, es necesario resaltar que el proceso de desindustrialización que dio lugar a la transferencia de recursos y de trabajo para sectores de menor productividad, y consecuentemente de menor incorporación tecnológica; tuvo gran impacto en los procesos de cualificación y de formación de la fuerza de trabajo, que es lo que se discutirá a continuación.

4.1.2 La formación del trabajador semi-calificado del período de FHC

Las modificaciones que sufrió la educación técnica a partir de los años 1990 deben ser comprendidas en el contexto de las modificaciones del proceso de acumulación capitalista que impactaron, no solamente en el mundo del trabajo, con importantes implicancias para las ocupaciones y cualificaciones profesionales, sino también en la redefinición del papel del Estado y en el aumento de la influencia de organismos internacionales en la dirección de las políticas sociales. En este contexto, la cualificación de la fuerza de trabajo y la educación en general pasaron a asumir un papel central en la discusión sobre sus relaciones con el aumento de la productividad y la competitividad en la economía, teniendo en cuenta las

transformaciones técnico-organizacionales derivadas de la nueva lógica de acumulación post-fordista.

Es vasta la literatura que intentó, en aquella época, evidenciar el ocultamiento del orden social vigente en el que el debate sobre el desempleo y la precariedad del trabajo, generados por la lógica de acumulación, se desplazó hacia el centro del sistema educativo, ocultando las verdaderas disposiciones de las reformas neoliberales en curso (Frigotto, 2010; Leher, 1998; e Tanguy, 1999;). Es importante remarcar que se fortaleció la idea de la existencia de una relación lineal entre la obtención de un diploma o certificado y el acceso al puesto de trabajo, desestimando que el lugar que el individuo ocupa en el mercado de trabajo no está determinado única y exclusivamente por su cualificación. Como afirma Leher (1998), el desempleo pasó a ser concebido como un desajuste entre las innovaciones tecnológicas requeridas por la globalización y la inadecuada cualificación del trabajador, señalando que "la alternativa posible es el desarrollo de competencias para la empleabilidad por medio de la cualificación y recualificación de los trabajadores" (p.119).

Menos que una ideología que se consolidó en la década de 1990, y que se analizará más adelante, esta concepción de la educación básica, la educación técnica y la cualificación profesional como llaves para disminuir la distancia entre los países periféricos y los centrales, sin considerar la complejidad de las relaciones que se establecen en la totalidad del capitalismo mundial, reiteradamente retorna como justificación para el diseño de políticas, planes y programas en el área educativa. Enmarcados en esta perspectiva, se gestan y ejecutan, en el caso de la educación técnica, no solo formas específicas de articulación entre la formación general y la formación específica, sino también modos particulares de privatización de las políticas públicas a través de convenios con organizaciones sociales; conformando así las esferas públicas no estatales, según los presupuestos de la reforma del Estado ya analizados.

De esta manera, luego de la promulgación de la LDB en 1996, una serie de planes, proyectos y legislaciones buscaron, además de regular el área de la educación técnica, legitimar concepciones de formación y de cualificación profesional que la presentaban como la panacea para resolver no solo las situaciones de desempleo y de trabajo, sino también como promotora de condiciones que garantizarían mayor igualdad social. Dicho de otro modo, en un contexto de modernización del Estado que traía implícita la reducción de su responsabilidad en la oferta de servicios públicos y en la garantía de los derechos sociales, el problema del desempleo y de la garantía de la supervivencia de la clase trabajadora se

convirtió en un solitario deber del propio individuo, dado que era su responsabilidad el acceso y la permanencia en los procesos de escolarización y de cualificación profesional. Fundadas en la lógica de las competencias y en la ideología de la empleabilidad, que revitalizaron la tesis de la Teoría del Capital Humano, las estrategias que en aquel momento consolidaron dicho objetivo fueron la implementación del Plan Nacional de Cualificación Profesional (PLANFOR), la promulgación del Decreto nº 2208/97 y de la *Portaria*[196] MEC nº 646/97; y el Programa de Expansión de la Educación Profesional (PROEP).

El PLANFOR fue creado en el ámbito del Ministerio de Trabajo a través de la Resolución nº126, del 23 de octubre de 1996, del Concejo Deliberante del Fondo de Amparo del Trabajador (CODEFAT/FAT)[197], y preveía su utilización para estrategias de cualificación y recualificación del trabajador. El objetivo del PLANFOR era garantizar la,

> qualificação e requalificação profissional para o conjunto da PEA urbana e rural, de modo a propiciar sua permanência, inserção ou reinserção no mercado de trabalho, ampliando, também sua oportunidade de geração de renda, contribuindo dessa forma para a melhoria da qualidade do emprego e da vida do trabalhador, bem assim para um melhor desempenho do setor produtivo (Codefat, 1996, Resolución nº 126, Art. 3º).

Las acciones del PLANFOR estuvieron dirigidas prioritariamente a los trabajadores que tenían dificultades para tener una inserción calificada en el mercado de trabajo, como los desempleados de baja escolaridad, los autónomos y trabajadores informales, y demás grupos "socialmente vulnerables" (Brasil, 1995). De esta manera se buscaba propiciar un aumento de sus niveles de empleabilidad. En el contexto de reestructuración productiva, el Planfor buscó dotar a la fuerza de trabajo de aptitudes y habilidades acordes a las necesidades del sistema productivo, a través de la oferta de cursos de nivel básico de corta duración (sin regulación curricular y sin pre-requisito de escolaridad), desvinculados de las propuestas de aumento de escolaridad del trabajador (Brasil, 2003a), y en su mayoría realizados en instituciones privadas[198] (Bulhões, 2004).

---

[196] N. de la T.: en derecho administrativo, *Portaria* designa a un acto jurídico del Poder Ejecutivo que contiene órdenes o instrucciones acerca de la aplicación de leyes o regulaciones, recomendaciones de carácter general y normas sobre la ejecución de servicios. Es un acto administrativo normativo que busca la correcta aplicación de la ley, expresando en detalle el mandamiento abstracto de la ley, con la misma normatividad de la regla legislativa. Este concepto se consignará siempre en portugués.

[197] El FAT es un fondo contable financiero del Ministerio de Trabajo, creado a través de la Ley n° 7.998 del 11 de enero de 1990, y destinado al financiamiento del Programa de Seguro Desempleo y del pago salarial, ambos creados a través del Art. 239 de la Constitución Federal. La gestión del FAT es realizada por su concejo deliberante (CODEFAT), órgano colegiado de carácter tripartito y paritario compuesto por representantes de los trabajadores, empleadores y gobierno. Para mayores informaciones acceder: http://portalfat.mte.gov.br

[198] En la implementación del PLANFOR, los planes de cualificación podían ser ejecutados por las instituciones gubernamentales de las diversas esferas de la administración pública a través de alianzas nacionales y regionales celebradas con entidades no gubernamentales.

Para tomar dimensión del nivel de escolarización de la población brasileña en aquella época, los datos del Censo del 2000 indican que el 14% era analfabeta y el 57, 64% de las personas mayores de 15 años tenían menos de ocho años de estudios. Estos datos ponen en evidencia la baja escolarización histórica de la población y la necesidad de desarrollar estrategias volcadas hacia la educación de jóvenes y adultos trabajadores. Es decir, la urgente necesidad de integrar la educación básica con las estrategias de educación profesional era precisamente lo que no estaba al alcance de las acciones del Planfor.

Sin embargo, la preocupación del gobierno nacional en aquella época era la sustitución del modelo rígido de educación técnica, caracterizado por una formación sólida vinculada con un empleo formal y estable, totalmente inadecuada para los "nuevos tiempos", por una formación más flexible y polivalente acorde con las necesidades del sistema productivo, de mayor precarización e inestabilidad en el trabajo. Nuevamente, se observa que la propuesta se encontraba lejos de dar una respuesta a la demanda de los trabajadores por el aumento de la escolarización con elevación de la cualificación profesional.

La publicación del Decreto nº 2.208 del 17 de abril de 1997, y la creación del PROEP formalizaron la denominada "Reforma de la Educación Profesional". En su Art. 5, el referido Decreto estipula que los recursos técnicos (o la educación profesional de nivel técnico) debían ofrecerse **separados de la formación general**. Esta separación podría darse de dos maneras: de forma paralela al nivel secundario, en la que el estudiante tendría dos matrículas distintas (una para el nivel secundario y otra para el técnico) en la misma institución o en instituciones diferentes; o de modo posterior, en el que el alumno cursaría la educación técnica luego de finalizar del nivel secundario. Así, el Decreto nº 2.208, al regular los artículos de la educación técnica de la LDB definió el significado de la articulación propuesta entre la educación secundaria y la formación técnica: la educación técnica ahora formalmente separada de la educación secundaria retomó su sentido de formación instrumental, mientras que la enseñanza secundaria recuperó su carácter propedéutico y de clase[199]. El Decreto revirtió la Ley 5.602/71 que hacía obligatoria la profesionalización en el nivel secundario. Definitivamente quedó bloqueada la propuesta de una educación técnica integrada a la educación básica y que pretendiera eliminar la histórica dualidad educativa del país. La propuesta triunfante, desde los debates del primer proyecto de la LDB presentado por el diputado Octávio Elísio (ver

[199] Antes de la promulgación de la LDB (diciembre de 1996), el Poder Ejecutivo presentó, el 7 de marzo de 1996, un proyecto de ley (PL nº 1.603) en la Cámara de Diputados que separaba la educación profesional de la enseñanza secundaria. Tal proyecto de ley encontró amplia resistencia en el Congreso Nacional, y como estaba por aprobarse la LDB, el gobierno retiró la propuesta. En abril de 1997, a través del Decreto Presidencial nº 2.208, se volvió a presentar con pocas modificaciones, pero de forma autoritaria sin tramitación en el Congreso.

apartado 4.1 de este capítulo), resultó ser la que reafirmó el sesgo de clase en la educación técnica.

El Decreto también definió tres niveles para la educación técnica, en su Art.3:

> I- Básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;
>
> II- Técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;
>
> III- Tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico.

El nivel tecnológico pasó a formar parte del nivel superior, pero con una carga horaria menor que los otros cursos de grado.

En el texto del Decreto nº 2.208, el Ministerio de Educación pasó a ser responsable por la definición de las directrices curriculares nacionales de enseñanza técnica que estarían organizadas por la lógica de las competencias profesionales orientadas al desempeño profesional. De ese modo, la educación técnica pasó a seleccionar los contenidos de enseñanza tomando como base las habilidades, aptitudes y comportamientos adecuados al sistema productivo, y no los saberes sistematizados por los diversos campos de conocimiento como la ciencia, la tecnología, el trabajo y la cultura. La educación pasó a formar para el empleo, mientras que la comprensión del mundo del trabajo y de la sociedad en la que este se desarrolla; así como las bases científicas y tecnológicas que fundamentan determinada técnica se volvieron conocimientos innecesarios para la clase trabajadora.

En mayo de ese mismo año se promulgó la *Portaria* del Ministerio de Educación nº 646/97 que trató la implementación de las disposiciones sobre educación técnica de la LDB y del Decreto nº 2.208, en la Red Federal de Educación Tecnológica. En su Art. 3 dicha *Portaria* **prohibió** la oferta de la Red Federal de formación técnica integrada a la enseñanza secundaria, y redujo la oferta de educación secundaria de estas instituciones al del 50% de lo que ofrecían en 1997. Por otro lado, aumentó el 50% de las vacantes para los cursos de nivel técnico simultáneos y posteriores, para cursos de especialización y perfeccionamiento técnico y para cursos de nivel básico (cualificación, recualificación, reprofesionalización de jóvenes, adultos y trabajadores en general, con cualquier nivel de escolarización). De ese modo, la Red Federal de Educación Tecnológica sufrió el desmantelamiento de su sistema de enseñanza

integrado, que había gozado durante años de amplio reconocimiento por su calidad. Varios investigadores brasileños como Cunha (1998), Coraggio (1996) y Ferretti (2000) que acompañaron las reformas de enseñanza secundaria y de enseñanza técnica señalaron la influencia de los organismos internacionales en estas propuestas[200], ya que "la reforma está justificada por los altos costos de las escuelas técnicas y por el "desvío de función": sus egresados en lugar de dirigirse al mercado de trabajo inmediatamente como sería "natural", insisten en disputar vacantes en los cursos superiores" (Ferretti, 2000, p. 94).

Así, para vehiculizar las reformas pretendidas en la educación técnica, que incluyeron una fuerte privatización del área, el 24 de diciembre de 1997 el gobierno negoció un empréstito de 250 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que originó el PROEP. El gobierno brasileño sumó a este valor la misma contrapartida de recursos, siendo 50% del presupuesto del MEC y la otra mitad del FAT[201]. Los recursos del programa se destinaron no solo a la compra de equipamientos y a la reforma de infraestructura, sino también a la "mejora" de aspectos pedagógicos a través de la adecuación y actualización de los diseños curriculares, de la oferta de cursos basados en estudios de mercado y de la capacitación de recursos humanos. Cabe resaltar que en la convocatoria para los proyectos que podían ser financiados con estos recursos, se esperaba que las instituciones planificasen la reducción gradual de las matrículas en la educación técnica regular; colaborasen con otras instituciones públicas o privadas con el objetivo de identificar demandas y desarrollar e implementar políticas integradas, además de apoyar el financiamiento de la Escuela; diseñasen un modelo de gestión autónomo y progresivo con participación de empresarios y trabajadores en sus colegios; y ejecutasen el Proyecto con creciente integración del sector productivo, a través de convenios y sociedades (Sabbi, 2012). Es decir, gradualmente, junto con el desfinanciamiento del área, las instituciones nacionales debían buscar apoyo en el sector privado y comunitario para garantizar el financiamiento institucional, así como la expansión de nuevas unidades solamente podía realizarse mediante convenios con "los estados, municipios, el sector productivo u organizaciones no gubernamentales que serían responsables por la manutención y gestión de los nuevos establecimientos de enseñanza" (Cunha, 2005, p.256).

De la misma manera, los sistemas estatales se vieron afectado ya que

[200] Para mayor profundización en este tema, ver Banco Interamericano del Desarrollo, 2000 y Banco Mundial, 1995.

[201] En los primeros meses de 2003, el PROEP fue desactivado por el gobierno de Lula da Silva.

> sem uma fonte regular de recursos para a manutenção do ensino médio, visto o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) não alcançar essa etapa da educação básica, os sistemas estaduais de ensino foram compelidos a aderir às diretrizes da reforma. Para os estados, a separação entre a educação profissional e o ensino médio estabeleceu uma oferta paralela ao sistema de ensino regular. A falta de investimento federal levou os estados a manter a oferta de ensino médio com recursos próprios ou por meio da adesão a programas financiados por empréstimos internacionais. No caso da educação profissional, o financiamento disponível, vinculado ao Proep, não previa recursos para sua manutenção, com a contratação e estruturação de carreiras para os docentes e demais servidores da educação necessários ao funcionamento das escolas (Pacheco, 2012, p.25).

Frente a lo expuesto hasta aquí y considerando la brutalidad de la consolidación del desarrollo capitalista en Brasil, se puede comprender que la organización de la educación técnica durante la década de 1990 haya reforzado de manera más contundente la dualidad educativa, materializada en la separación formal entre la enseñanza técnica y la enseñanza secundaria. Además de esto, las transformaciones implementadas no privilegiaron el aumento de la escolarización de los trabajadores; sino que instrumentaron la educación técnica asegurando una formación orientada a los intereses del mercado de trabajo, y garantizaron la ampliación del mercado para el sector privado. Este era el panorama de la educación básica y de la educación técnica cuando, en 2003, Lula da Silva asumió la presidencia de la República de Brasil. Los trabajadores e investigadores del área desarrollaron varias expectativas sobre las posibilidades de revertir total o parcialmente este cuadro, canalizando las expectativas civilizatorias que atravesaron, frustradas, el período del golpe militar, la transición hacia la democracia durante la década de 1980, y el neoliberalismo de los años 1990. Fue en este escenario en el que el gobierno petista se propuso crear las condiciones para retomar el desarrollo impulsado inicialmente en 1930. No en vano en 2018, el propio PT al defender la salida de Lula de prisión comparó su legado con los de João Goulart y Getúlio Vargas (Sousa, 2018).

A partir de estas perspectivas analizaremos, a continuación, las políticas económicas del período petista; con el objetivo de facilitar la comprensión del comportamiento del mercado de trabajo, tal como se lo presentó en el capítulo 2.

4.2 De 2003 a 2015: ¿continuidades neoliberales o rupturas neodesarrollistas?

En este apartado se debatirán algunos presupuestos que orientaron las políticas económicas de los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff hasta el año 2015, con el objetivo de identificar posteriormente las relaciones que se establecieron entre estas y las políticas de educación técnica y el comportamiento del mercado de trabajo. Como se ha

señalado a lo largo de este trabajo, partimos de la concepción de que las políticas económicas sufren influencias y determinaciones que expresan la compleja interacción entre un contexto externo, que condiciona la posición periférica dependiente de Brasil en la economía mundial, y un movimiento interno derivado de los intereses de clase que componen el bloque de poder, desviado por las luchas de la clase trabajadora para garantizar sus derechos sociales. Precisamente por este movimiento, varios economistas (Carvalho, 2018; Barbosa y Souza, 2010; Singer y Loureiro, 2016;) hacen una distinción entre las políticas económicas ejecutadas durante los tres mandatos del PT en la presidencia de la república: el 1º mandato de Lula da Silva (de 01/2003 a 12/2006), el 2º mandato (de 01/2007 a 12/ 2010) y el 1º mandato de Dilma Rousseff (01/2011 a 12/2014)[202].

En 2003, el año de inicio del primer mandato de Lula da Silva, la situación económica del país era bastante complicada, con algunos indicadores del año anterior que señalaban mucha inestabilidad del capital con relación al nuevo gobierno: la inflación alcanzó un índice anual de 12,53%; la cotización del dólar subió de R$ 2,40 al final de enero a cerca de R$ 4 en las vísperas de la elección; el riesgo país de Brasil[203] batió récord desde su creación en 1994, alcanzando 2446 puntos; y la relación deuda externa/PBI llegó al nivel más alto de los últimos dos años (42%). El pánico financiero generado por la posible victoria de Lula, que se expresó en los indicadores mencionados, continuó incluso luego de que Lula anunciara que su slogan síntesis de campaña era "Lulinha paz y amor" (Folha de São Paulo, 2002), y luego de haber divulgado, en junio de 2002, la Carta al Pueblo Brasileño. En este documento de campaña, el candidato indicaba algunas reformas estructurales necesarias para la modernización del país, entre ellas la tributaria, la agraria, la previsional y la laboral. Tales reformas debían realizarse a partir de un proceso de transición que requería una "amplia negociación nacional, y que debía conducir a una **auténtica alianza por el país**", teniendo como premisa "el respeto a los contratos y obligaciones" firmados antes[204]. Para evitar una crisis de confianza de los mercados financieros y construir una "credibilidad financiera" en su gobierno, el futuro

[202] Como ya se señaló, el segundo mandato de Dilma Rousseff, que comenzó en enero de 2015, fue interrumpido por su *impeachment* en agosto de 2016.

[203] El riesgo país es un indicador calculado por el banco de inversiones J.P. Morgan, que busca calificar la capacidad de un país emergente para honrar sus compromisos financieros. Utiliza como medida el índice EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus)* que es calculado a partir del promedio de los premios pagados por los títulos de determinado país con relación a los títulos del tesoro de EUA con plazo equivalente. Esta diferencia es el *spread*. Cuanto mayor la puntuación, mayor es el riesgo de aplicación en el país. Para compensar el riesgo, los países ofrecen altas tasas de interés para atraer al capital extranjero y así financiar una compensación por el "riesgo" de los inversores.

[204] Cabe resaltar que, en agosto de 2002, FHC había firmado un acuerdo con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el que garantizaba mantener las políticas económicas en el país a cambio de un préstamo de US$ 37 billones.

presidente ya anunciaba que "el margen de maniobra de la política económica en el corto plazo (sería) pequeño" (Partido dos Trabalhadores, 2018).

Fue exactamente lo que sucedió. Sin cambiar el curso de la economía, el primer gobierno de Lula da Silva mantuvo la misma política económica que su antecesor, por lo menos hasta 2005. El esperado proceso de transición que fue anunciado por el entonces ministro de hacienda, Antonio Palocci, que respetaba los "principios básicos de la política económica", tenía como fundamento el mantenimiento del "trípode macroeconómico" que había caracterizado la política económica brasileña desde 1999: política de cambio fluctuante, metas fiscales y metas de inflación. El trípode estaba basado en una política monetaria contractiva, con tasa real de intereses elevada, ajuste fiscal para mantener las metas de superávit primario, libre movimiento de capital y política tributaria recesiva.

Con la excusa de aumentar la productividad de la economía brasileña y simplificar las normas cambiarias vigentes, el Consejo Monetario Nacional, órgano superior del Sistema Financiero Nacional, aprobó en marzo de 2005 algunas resoluciones que según Carcanholo (2010) consolidaron la entrada de Brasil en las finanzas internacionales de mercado[205]. El autor argumenta que la apertura financiera significó no solo la posibilidad para los no residentes de operar en el mercado financiero doméstico, sino también el aumento de las facilidades para que los residentes en el país pudieran adquirir activos y pasivos en moneda extranjera. De este modo, el mercado financiero se desnacionalizó y concentró; disminuyó la participación de las instituciones financieras públicas, y creció significativamente el mercado de títulos.

Por otro lado, una política cambiaria centralizada y fuertemente regulada por Estado no garantizaba a los inversores financieros la libertad necesaria para buscar un puerto seguro en caso de turbulencias, de ahí la necesidad de promover medidas que favorecieran cada vez más la libre circulación de los capitales financieros. A estas resoluciones mencionadas y a las definidas durante el gobierno de FHC (ver apartado 4.1.1), se sumaron otras aprobadas en el

[205] Son estas la unificación del mercado cambiario, la extinción de la Cuenta de No Residentes (CC-5), y la dilatación de plazos para la cobertura monetaria de las exportaciones. Según Carcanholo, "la unificación del mercado cambiario (…) permitió la no discriminación entre exportadores e importadores. La extinción de las cuentas CC-5, a su vez, eliminó los límites para que las personas físicas y jurídicas (inclusive residentes) convirtieran Reales en dólares, facilitando la salida de recursos (…). La dilatación de los plazos para la cobertura monetaria de las exportaciones significó que los exportadores pudieran mantener sus ingresos en dólares (30% del total) en el exterior, apuntando para el fin de la obligación de convertir los ingresos en dólares a moneda nacional, al mismo tiempo que se les permitió actuar en el mercado especulativo de cambio en el ínterin entre el recibimiento de los dólares y su eventual transformación en Reales" (2010, p.113-114).

primer gobierno de Lula da Silva, que profundizaron la relación entre la entrada de capitales extranjeros y la especulación financiera. Estas son:

- La reforma previsional (enmienda constitucional nº 41/2003)[206] que incluyó a los trabajadores del sector público en las modificaciones realizadas por FHC en el sector privado. Esto significó la imposición de límites para los beneficios, lo que obligó a los empleados a participar de fondos previsionales complementarios, además de establecer una edad mínima para la jubilación. De ese modo, se abrió un amplio mercado para el sector privado vía capitalización de jubilaciones de los empleados públicos.

- La prórroga de la DRU creada por la EC nº27/00 hasta el 31 de diciembre de 2007, a través de la EC nº 42/2003, lo que garantizó el uso de recursos del fondo público para el pago de las obligaciones de la deuda pública.

- La nueva Ley de Quiebra (nº 11.101) del 9 de junio de 2005 que priorizó, en caso de quiebra de una empresa, los derechos de los acreedores financieros sobre las deudas laborales y las tributarias.

- La promulgación de la Medida Provisoria nº 281/2006 que concedió incentivos fiscales a los inversores, residentes o domiciliados en el extranjero, para adquirir títulos de la deuda pública interna.

- El aumento de la meta de resultado primario del sector público de 3,75% del PBI al 4,25% del PBI.

Paulani (2008) sostiene que el primer mandato de Lula puede ser caracterizado como de devoción religiosa por la ortodoxia económica, a causa del permanente decreto de "estado de emergencia económica". Dicho de otro modo, la justificación de una excepción económica fue utilizada para implementar medidas que incurrían en pérdidas importantes para la clase trabajadora, dado que había una necesidad de evitar la fuga de capitales, la devaluación de la moneda y el retorno de la inflación en nombre de la "estabilidad económica" y de la salvaguarda del país[207].

[206] Al asumir el gobierno, Lula se comprometió con el FMI a presentar en el Congreso Nacional un proyecto de reforma previsional. Para mayores informaciones ver Fatorelli, 2013.

[207] Así, en 2003 se dio una reducción de los gastos primarios del gobierno nacional con una disminución de la inversión pública del 1,1% del PBI en 2002 al 0,3% en 2003, y un crecimiento real del salario mínimo de apenas 0,7%, que sumados al aumento de la tasa de interés profundizaron la caída del nivel de actividad económica (Barbosa y Souza, 2010).

Es conveniente resaltar que aún manteniendo la misma política económica que FHC, a partir de 2005, Lula inició un proceso de aumento real del salario mínimo[208] y de la formalización de las relaciones de trabajo[209], además de ampliar la cobertura del Bolsa Familia [210] y de la expansión del crédito, que se consolidarán en los años siguientes.

Los economistas que defendían el "trípode macroeconómico" (política de cambio fluctuante, metas fiscales y metas de inflación) argumentaban que las medidas económicas ortodoxas eran necesarias para garantizar la estabilidad económica fundamental para el crecimiento del país, señalando al mercado las condiciones necesarias para la atracción de inversiones y generación de empleo. Sin embargo, según afirman Carcanholo (2010) y Carvalho (2018) la mejora del desempeño de la economía en el período, más que un acierto de la política económica, expresó el grado de dependencia de la economía al contexto internacional. El crecimiento del 5,8% observado en 2004 se debió, en especial, a la expansión del 14,5% de las exportaciones del país con un aumento de las inversiones de 8,5%. En 2005, la economía creció apenas 3,2% liderada por las exportaciones que aumentaron 9,6%. En una selección de 217 países, la tasa de crecimiento del PBI de ese año colocaba a Brasil en la posición mundial 157, y en el caso del continente sudamericano, apenas frente a Paraguay y Guayana. Carcanholo (2010) afirma que en el período de 2003 a 2006, hubo un retroceso de la economía brasileña, dado que mientras la media del crecimiento mundial, causada por el alto ciclo de liquidez internacional, era de 4,9%, la de Brasil se mantuvo en el nivel de 3,3%, lo que aumentó la brecha entre el crecimiento mundial y el brasileño. Por otro lado, la demanda de *commodities* brasileñas y su efecto positivo en la balanza comercial, a pesar de impactar favorablemente en el crecimiento de la economía, evidenció paralelamente el grado de dependencia de la economía brasileña frente a los movimientos del mercado internacional.

Obviamente el debate electoral de las elecciones presidenciales de 2006 se vio atravesado por la necesidad de mayor crecimiento económico; ya que la propuesta de campaña de Lula sobre que este necesario crecimiento era "el único remedio para impedir que se perpetúe un

[208] A partir de 2004, las Centrales Sindicales organizaron tres marchas a Brasilia para presionar por la mejora del salario mínimo. De esta manera, entre abril de 2003 y abril de 2007, el aumento real fue del 28,79% (Dieese, 2015).

[209] Según Dieese (2009), entre 2002 y 2007, se crearon 8,9 millones de empleos formales, lo que significó que cerca de 2/3 de los empleos de la década fueran creados en este período.

[210] En 2004, cuando se creó el Bolsa Familia, se vieron beneficiadas 3,6 millones de familias. En 2006, este total alcanzó los 11 millones. Con un costo cercano al 0,5% del PBI, las transferencias de este programa significaron la contribución más efectiva para la reducción del 16,1% del índice de Gini entre 2001 y 2011(Campello y Neri, 2013).

círculo vicioso entre metas de inflación bajas, interés alto, oscilación monetaria brusca y aumento de la deuda pública" (Partido dos Trabalhadores, 2018), no se concretó. En octubre de 2016, en el primer llamado a elecciones presidenciales, Lula le ganó al candidato del PSDB, Geraldo Alckmin, con 48,61 de los votos válidos contra el 41,46%. En la segunda vuelta, la victoria del candidato del PT fue por el 60,83% de los votos válidos, contra el 39,17% de los votos para Alckmin.

En el segundo mandato de Lula, se dio una flexibilización de la orientación contractiva de la política económica, que sumada al ambiente externo favorable aumentó el consumo de las familias y dio lugar a una considerable expansión económica orientada al consumo de masas. Barbosa y Souza (2010) defienden que diferentes visiones sobre la política económica se encontraban en disputa durante el primero y el segundo mandato de Lula, con preeminencia de la perspectiva neoliberal en el primero y del desarrollista en el segundo. En el primer mandato, a pesar de las medidas contractivas adoptadas, el crecimiento económico fue poco significativo, sin mejoras en los niveles de empleo y renta; lo que los neoliberales explicaban por la necesidad de ampliar aún más los ajustes recesivos pro-mercado para revertir el cuadro[211]. Tal perspectiva entró en contradicción con los compromisos sociales pactados durante la campaña. Por su parte, los desarrollistas defendían una aceleración del crecimiento a través de una mayor participación del Estado, tanto en el aumento de la inversión pública como en la ejecución de políticas sociales de distribución de renta, para aumentar la demanda que impactaría en las ganancias y en la productividad. Para estos, las políticas de distribución de renta y de valorización del salario mínimo, más que combatir la desigualdad social y erradicar la extrema pobreza de la población, promoverían una expansión de demanda agregada que impactaría favorablemente en el desarrollo económico[212].

Carvalho (2018) argumenta que el segundo mandato de Lula se caracterizó por una especie de milagro económico, en el que la inversión pública fue dirigida hacia el desarrollo de sectores económicos que privilegiaron la base de la pirámide social, con impacto en las desigualdades sociales, en lugar de estar dirigida hacia los sectores industriales con mayor productividad y que necesitan una fuerza de trabajo más cualificada. Entre 2007 y 2010, el aumento de la cobertura del Bolsa Familia, el aumento del salario mínimo, y la expansión del

[211] Entre los liberales, el control de la inflación tiene un papel fundamental para el crecimiento económico. Una vez dentro de las metas previstas, se genera la expectativa de que los agentes privados recuperen la confianza en la economía, aumentado la inversión privada que, a su vez, expandirá la capacidad productiva y el nivel y la calidad del empleo.

[212] Cabe resaltar que el aumento del salario mínimo impactó en el pago de los beneficios previsionales, lo que redundó en un aumento de las jubilaciones y las pensiones.

crédito[213] incluyeron a gran parte de la población brasileña en el mercado de consumo, y se expandieron sectores que demandaron fuerza de trabajo menos cualificada, como la construcción civil y servicios en general. Estos sectores tienen como característica la alta intensidad de trabajo con poca incorporación tecnológica, lo que favoreció la contratación de trabajadores de la base de la pirámide de distribución de renta. Esto impactó en el mercado de trabajo, tal como se analizó en el capítulo 2. Además, se creó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)[214] y se amplió la participación del BNDES en el estímulo de la inversión pública y privada. Carvalho compara este período con el del milagro económico sucedido durante la dictadura cívico-militar, en el que el crecimiento de los sectores de bienes industriales más sofisticados que empleaban una fuerza de trabajo más cualificada, promovió una diferencia salarial entre estos trabajadores y el resto de la población[215].

Como el país crecía de manera paralela al aumento de renta de la población, del poder adquisitivo y del mercado de masa, y como el Estado asumió una postura más activa en la promoción del desarrollo a través de mayor inversión en infraestructura, energía y transporte, el propio ministro de hacienda Guido Mantega declaró (Valor Econômico, 2007), en 2007, que el país había entrado en un nuevo ciclo social-desarrollista[216].

Sin embargo, el mantenimiento del alto grado de apertura externa de la economía y la consecuente internacionalización del mercado interno, herencia de los gobiernos anteriores, acentuó la dependencia y la vulnerabilidad estructural de la economía brasileña. Además, el sostenimiento de las tasas de interés en niveles elevados con cambio flexible promovió la valorización de la moneda, lo que trajo como consecuencia el abaratamiento de los productos importados y la pérdida de competitividad de los bienes no *commodities* en el mercado interno. En este sentido, las exportaciones vinculadas con las *commodities* pasaron a conducir

[213] La oferta de crédito a las familias fue promovida principalmente a través de la introducción de crédito consignado, una modalidad de empréstito en la que el pago de las cuotas se deduce directamente del salario o del beneficio de la persona física, todavía con altas tasas de interés real. Inicialmente, fue acordado con los sindicatos, pero luego se amplió para los empleados públicos y para los jubilados por el INSS.

[214] El PAC fue creado en 2007, y buscaba la "recuperación de la planificación y ejecución de grandes obras de infraestructura social, urbana, logística y energética del país, contribuyendo para su desarrollo acelerado y sustentable… (contribuyó) de manera decisiva en el aumento de la oferta de empleos y en la generación de renta, y aumentó la inversión pública y privada en obras fundamentales". En su versión inicial, el PAC preveía una inversión de R$ 504 billones en 2007-10, dividida en tres grandes grupos: transporte y logística, con R$ 58 billones; energía, con R$ 275 billones; e infraestructura social, con R$ 171 billones. Al final de 2011, el Programa había ejecutado R$ 204,4 billones de Reales. Para mayores informaciones, ver: http://www.pac.gov.br.

[215] Consecuentemente, ampliando los niveles de desigualdad en el ámbito de la propia clase trabajadora.

[216] En el próximo apartado de la tesis, se presentará el debate de aquella época en torno a la existencia o no de un nuevo ciclo desarrollista en el país, y de qué modo los presupuestos neodesarrollistas influenciaron las políticas de educación técnica.

la economía del país. Para ilustrar lo que esto significó en términos de ganancia del segmento, los grupos económicos ligados a la industria de *commodities* aumentaron sus ganancias netas reales cerca de R$ 2,0 billones en 1995 a R$ 36,1 billones en 2007, un crecimiento de 1.705,9%; teniendo mayor participación en las ganancias totales del país en el segmento bancario financiero (Teixeira y Pinto, 2012). En 2004, los productos primarios representaban 30,66% del total de las exportaciones, alcanzado en 2008, el porcentaje de 38,26% (Carcanholo, 2010). Según datos del Instituto de Estudios para el Desarrollo Industrial (IEDI), en el primer semestre de 2005, la participación de los bienes industriales en el total de los bienes producidos cayó de 80% a 59% para el mismo período de 2011, con mayor pérdida para los bienes de alta intensidad tecnológica. La diferencia entre la composición de las exportaciones desde el boom de las *commodities* indica un proceso de primarización de la pauta de las exportaciones brasileñas, que, según demuestran Valverde y Oliveira (2012), impactó en la tasa de cambio, valorizando el real. Uno de los efectos de esta apreciación de la moneda frente al dólar fue la pérdida de competitividad internacional de la industria local.

Tal como se debatió antes en este capítulo, Brasil desde la década de 1980 ya iniciaba su proceso de desindustrialización, que se profundizó en los años siguientes, cuando la manufactura brasileña dejó de ser el motor de crecimiento del país. Sin embargo, existe un proceso de desindustrialización que es considerado natural (y esperado) por expresar un cambio estructural en la economía, en el que se observa una relación positiva entre la participación de la industria en el PBI y el nivel de renta per cápita. Es decir, a partir de un determinado nivel de industrialización y de renta per cápita se da un aumento de participación de los sectores de servicios intensivos en tecnología y conocimiento en el PBI, con una disminución de la participación de la industria. En contrapartida, al contrario de lo que ocurre con los países centrales, la desindustrialización es considerada precoz cuando la industria pierde participación en el PBI sin que aumente el nivel de renta per cápita. En este caso, la desindustrialización se debe al aumento de la importación de bienes manufacturados para satisfacer la demanda interna, lo que también indica que políticas orientadas solamente hacia el aumento de la demanda agregada no son condición suficiente para el proceso de reindustrialización.

El artículo de Moreiro y Guilhoto (2019), divulgado también por IEDI, que considera la clasificación del proceso de desindustrialización según el sector manufacturero, demuestra que en Brasil se dieron dos patrones diferentes de pérdida de participación de la industria en el PBI, observados en la serie histórica de 1970 a 2016. La importancia de esta discusión para

este trabajo reside en el hecho de que los diferentes sectores manufactureros presentan comportamientos distintos según el tipo de desindustrialización, lo que impacta de manera diferenciada tanto en el comportamiento del mercado como en la demanda de cualificación de la fuerza de trabajo:

> Embora a tendência de desindustrialização atinja vários setores manufatureiros, somente alguns deles explicam a maior parte da diminuição da manufatura no PIB. Nesse sentido, a desindustrialização é concentrada setorialmente (...). Os intensivos em trabalho e supridores de necessidades básicas – principalmente vestuário, couros e calçados; têxteis; madeira e móveis; e minerais não-metálicos – desindustrializaram-se bastante; os dois primeiros desde a década de 1970 e os dois últimos desde a década de 1980. A desindustrialização nesses setores é normal e esperada conforme o padrão observado que relaciona a participação setorial no PIB e o nível de renda per capita dos países. No entanto, ela é anormal e prematura (em relação ao mesmo padrão) para alguns setores manufatureiros intensivos em tecnologia e conhecimento, como máquinas e equipamentos; química e petroquímica; e automobilística e outros equipamentos de transporte. Esses setores começaram a se desindustrializar em níveis de renda per capita bem inferior ao esperado. E os demais setores intensivos em tecnologia e em conhecimento – farmacêutico, e material elétrico, informática e eletrônica – não seguiram uma trajetória de industrialização robusta durante o período de 1970 a 2016, o que seria esperado dado o nível relativamente baixo de renda per capita do Brasil nesse período (Morceiro & Guilhoto, 2019, p. 23).

Tal como argumentan los autores, el proceso de desindustrialización de Brasil alcanzó de modo prematuro (e indeseado) a los sectores de mayor productividad y desarrollo tecnológico, y que empleaban una fuerza de trabajo más cualificada. O sea, los sectores que más agregan valor y que contribuyen al desarrollo tecnológico, a causa de que utilizan en el proceso productivo servicios intensivos en conocimiento y tecnología, fueron los que más participación perdieron en el PBI, limitando el potencial de crecimiento económico del país. Precisamente estos sectores son los que poseen mayor dinamismo y mayores posibilidades de estimular el crecimiento y el desarrollo económico de un país.

El aumento de la participación en el PBI del sector de servicios de baja intensidad de conocimiento y desarrollo tecnológico, baja productividad y alta informalidad influyó directamente en el perfil del mercado de trabajo y de la cualificación de la fuerza de trabajo. Por otro lado, son los sectores con los peores promedios salariales del país y con mayor explotación del trabajador, lo que a su vez dificulta un crecimiento impulsado por un mercado interno vigoroso. El crecimiento del consumo tampoco generó crecimiento de la producción industrial dado que la demanda era abastecida por la manufactura importada, “filtrando” la renta hacia el exterior y desarticulando las cadenas productivas domésticas. Dicho de otro modo, en un contexto de alta competencia internacional de productos manufacturados, de desindustrialización, de retracción de inversiones productivas privadas, y de límite para las

inversiones públicas por el mantenimiento de metas de superávit primario, las políticas redistributivas que generaron la expansión de la demanda mantuvieron sus efectos multiplicadores en la economía.

De esta manera, aún si en Brasil se dieron momentos en los que se alcanzó el pleno empleo (ver 2.3.4 del capítulo 2), y en los que el PBI presentó resultados positivos, la calidad de esta expansión no se generó por un proceso sustentable de crecimiento. El crecimiento económico no estuvo acompañado por un aumento de productividad por industrialización, que genera aumento de puestos de trabajo vía transferencia de fuerza de trabajo de sectores de menor valor agregado hacia los de mayor valor agregado, que demandan mayor cualificación y ofrecen mejores salarios. El sector que terminó absorbiendo la fuerza de trabajo fue el de servicios, que creció por el aumento del consumo interno, vía formalización del trabajo y del aumento real del salario mínimo, alimentado también por las importaciones. En esa coyuntura, se pudo dar una situación de pleno empleo aún en un escenario de crecimiento poco significativo[217].

Frente a lo expuesto, al retomar las discusiones del capítulo 2 sobre el mercado de trabajo de los últimos años, quedan más en evidencia los condicionantes que ocasionaron el comportamiento señalado. Las modificaciones que se dieron en el tipo de ocupación y en los segmentos de remuneración, a lo largo de los últimos años, confirman el tipo de crecimiento que presentó Brasil, influido por el proceso de primarización y desindustrialización de la economía.

Frente a este cuadro, no sorprende que los empresarios del sector industrial hayan iniciado un proceso de presión al gobierno para que las políticas de expansión del mercado interno, desarrolladas en el segundo mandato de Lula da Silva, fueran reemplazadas por medidas que disminuyeran los costos de las empresas para mejorar su competitividad. En otras palabras, que la producción industrial y las exportaciones fueran estimuladas para dirigir el crecimiento del país. Cabe resaltar que al final del gobierno de Lula da Silva, el 31 de

[217]Según datos del Banco Mundial (https://databank.worldbank.org), Brasil quedó por debajo del promedio de crecimiento anual del PBI, en el período 2004 a 2010, de Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; y alcanzó el mismo nivel que Bolivia. El promedio de inflación, en el mismo período, quedó por debajo de Bolivia, Paraguay y Uruguay. Venezuela y Argentina no presentaron informaciones sobre este indicador.

diciembre de 2010, la tasa de interés anual era aún elevada (en torno al 10,6%) y la tasa de cambio sobrevaluada (R$ 1,65 por dólar)[218].

A partir de 2011, con el inicio del primer gobierno de Dilma Rousseff[219], se dio un cambio en las políticas económicas, con fuerte centralidad en los incentivos al sector privado, vía políticas fiscales, monetarias y crediticias. Para crear las condiciones para un mayor estímulo a los agentes productivos, en mayo de 2011, se realizó un seminario entre la Federación de Industrias de San Pablo (FIESP) y las mayores centrales sindicales del país. Este seminario que se tomó como marco de trabajo conjunto entre empresarios y trabajadores, para la realización de un pacto para el desarrollo industrial del país, dio origen al documento titulado "Brasil del Diálogo, de la Producción y del Empleo" que contenía las propuestas aprobadas en el seminario y que debían ser discutidas con el gobierno. En líneas generales, las propuestas estaban centradas en la reducción de la tasa de interés, en la ampliación del acceso al crédito, en los alivios tributarios, en la utilización de una política monetaria que desvalorizase la moneda favoreciendo las exportaciones, y en la ejecución de una reforma tributaria. En síntesis, como argumenta Carvalho (2018), por oposición a la política económica anterior que había estado más centrada en el mercado interno y en el consumo, el nuevo modelo debía estar orientado al mercado externo y la inversión. Dicho de otro modo, la estrategia gubernamental del momento estaba orientada a aumentar la participación del sector privado en la economía y a reducir la inversión pública directa.

En el ámbito de la educación y cualificación profesional, además de medidas que buscaban una mayor integración entre las políticas de seguro desempleo y la cualificación profesional, se estimuló la implementación de un sistema articulado de educación técnica, cualificación profesional y educación básica. Este sistema articulado preveía una mayor integración entre las estrategias formativas y el ambiente de trabajo a través del aprendizaje práctico, de la capacitación profesional, de la escolarización, y de la orientación para la reinserción en el trabajo, además de la creación de condiciones para la formación continuada de la fuerza de trabajo que compone el "piso de la fábrica" industrial. Por otro lado, también

[218] Como ya se ha debatido en este trabajo, una sobrevaloración de la moneda frente al dólar dificulta la competitividad de los productos nacionales en el mercado interno frente a las importados; al mismo tiempo que retira la competitividad de los productos brasileños del mercado exterior. La apreciación monetaria es uno de los mecanismos utilizados para el control de la inflación, que como se observó, forma parte del "trípode macroeconómico" del gobierno de Lula. Según Marconi (2012), la tasa de cambio de equilibrio industrial en Brasil es de R$ 2,75 por dólar.

[219] El día 3 de octubre de 2010, se dio la elección para presidente de Brasil, en la que Dilma Rousseff del PT venció al candidato del PSDB, José Serra, por 46,91% de los votos válidos contra el 32,61%. El resultado derivó en una disputa por la segunda vuelta, en la que Dilma ganó por 56,05% de los votos contra 43,95%, tornándose la primera presidenta mujer del país.

daba centralidad a la educación en el ambiente escolar, al indicar la ampliación de vacantes para la educación técnica y tecnológica en las instituciones nacionales.

El conjunto de políticas aplicadas a partir de agosto de 2011, que consideró las propuestas del seminario mencionado, fue denominado por el entonces secretario de política económica del Ministerio de Hacienda, Márcio Hollanda, como "Nueva Matriz Económica". Estas políticas sustituyeron a la política anterior que mantenía el trípode macroeconómico (superávit primario, cambio fluctuante y metas de inflación)[220]. Es en el marco de estas propuestas que debe entenderse el desarrollo del principal programa para la educación técnica del gobierno de Dilma Rousseff: el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y el Empleo – PRONATEC, que será analizado en el próximo capítulo.

De 2011 a 2014, el gobierno de Dilma disminuyó las tasas de interés, devaluó la moneda, redujo los *spreads*[221] bancarios y las tarifas de energía, realizó un ajuste fiscal conteniendo gastos e inversiones públicas, amplió la línea de crédito a través del BNDES, y favoreció al sector productivo con una amplia política de alivio tributario[222]. Sin embargo, no se logró el efecto deseado de aumento de la inversión privada, sino que se produjo la entrada del país en una gran recesión entre los años 2014 y 2017[223].

Para Bresser Pereira (2013), el gran problema de este período fue la no devaluación de la moneda a niveles suficientes para garantizar el retorno de la industrialización; el mantenimiento de altas tasas de interés que desestimularon la inversión privada; y la permanencia de la política de superávit primario que inviabilizó la inversión pública con recursos públicos, lo que mantuvo la financierización de la economía. Por otro lado, Cardoso (2018) argumenta que la expansión monetaria en los países ricos direccionó el flujo de capitales especulativos hacia los países emergentes, principalmente entre los años 2010 y 2013, lo que dificultó la devaluación del Real. Para la autora, la necesaria devaluación monetaria debía darse a un nivel que reduciría el poder de compra de los trabajadores a un punto "incompatible con el régimen democrático" (2018, p.62). Por lo tanto, la manera de

[220]P'or considerar que tal conjunto incorporó las demandas del seminario mencionado anteriormente, Carvalho, 2018 las denomina Agenda FIESP.

[221] *Spread* bancario es la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta de una acción, título o transacción monetaria. O sea, al prestar dinero a un cliente el banco cobra una tasa sobre este préstimo que es mayor que la tasa que el banco paga a un aplicador en la captación de recursos.

[222] Como ejemplo vale mencionar el Plan Brasil Mayor que preveía la reducción del Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) y la exención de la nómina para empresas que empleaban gran volumen de fuerza de trabajo.

[223] Entre 2010 y 2017, Brasil presentó los siguientes valores de crecimiento del PBI: 2010, 7,5%; 2011, 4%; 2012, 1,9%; 2013, 3%; 2014, 0,5%; 2015, - 3,5%; 2016, - 3,5% e 2017, 1% (https://databank.worldbank.org).

contener la inflación en un contexto de crecimiento salarial era la sobrevaluación de la moneda y la entrada de capitales.

En el primer semestre de 2013, con la expectativa de elevación de la tasa de interés de la economía en EUA, se dio una fuerte salida de capitales del país, lo que además de mostrar que Brasil no se había preparado para enfrentar la volatilidad en los flujos especulativos de capitales, generó una aceleración de la inflación y una devaluación del Real. Esto contribuyó también al aumento de la tasa de interés. A este escenario se le sumó la crisis de la zona euro y la desaceleración de la economía china que disminuyó tanto la demanda por los *commodities* brasileños como su precio[224]. De cualquier modo, la falta de expectativa de crecimiento de la demanda y la financierización de la economía brasileña hicieron que los capitales que podían haberse orientado hacia la inversión productiva fueran utilizados para la adquisición de títulos públicos, fortaleciendo la deuda pública como un eje fundamental para la dominación financiera en el país.

En síntesis, todas las medidas tomadas por el equipo económico del gobierno de Dilma Rousseff se revelaron poco eficaces para estimular el crecimiento, impactando negativamente en los gastos y dificultando la estabilización de la deuda pública. En su primer mandato, comparado con los dos gobiernos de Lula da Silva, se dio una reducción de las inversiones nacionales, del consumo de las familias, de la inversión total, de las exportaciones, además de un aumento del índice de inflación. Al final de su primer mandato, se produjo una fuerte desaceleración de la actividad económica, retracción de la recaudación y empeoramiento del resultado fiscal. Este escenario desfavorable fue decisivo para el crecimiento de la oposición durante la campaña electoral de 2014, y junto con uno de los mayores ajustes fiscales ocurridos en la historia reciente del país promovido a lo largo de 2015, determinó las condiciones necesarias para el desmantelamiento de las políticas sociales iniciado con el *impeachment* de la presidenta en 2016.

Antes de finalizar este capítulo, se analizará el debate sobre la existencia de un ciclo neodesarrollista en el país, principalmente durante el segundo gobierno de Lula da Silva. Lejos de profundizar la discusión teórica sobre esta vertiente del pensamiento económico brasileño, nos interesa relacionar los presupuestos de esta corriente con la dirección tomada por las políticas de educación técnica durante el gobierno del PT, tema del último capítulo de esta investigación. Como los economistas defensores del neodesarrollismo propusieron un

[224] Según el FMI, el precio de los *commodities* a partir de 2011 inicia una caída considerable con un promedio de reducción anual de 7% en el período hasta 2014. Ver Primary Commodity Price System en https://data.imf.org.

contrapunto con lo preconizado por la teoría desarrollista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), se presentará, en primer lugar, el debate suscitado por este organismo y las circunstancias que se relacionaron con su creación; y, en segundo lugar, se plantearán las discusiones sobre el carácter neodesarrollista de las políticas implementadas durante el gobierno de Lula da Silva.

4. 2.1 La creación de la CEPAL y de la teoría desarrollista en Latinoamérica

En 1948, en el ámbito del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC/ONU), se creó la CEPAL[225], una de las cinco comisiones regionales de la ONU[226], cuya sede se localizó en Santiago de Chile. Desde entonces, la CEPAL se convirtió en una escuela de pensamiento especializada en el estudio de las condiciones económicas de América Latina, pretendiendo contribuir en el desarrollo económico de la región y en el refuerzo de las relaciones económicas de esos países entre sí y con las demás naciones del mundo (Comisión Económica para la América Latina, 2013). El año siguiente a su creación, el economista argentino Raúl Prebisch[227] publicó un texto denominado "El Desarrollo Económico de América Latina y sus principales problemas", considerado inaugural para la organización. Este documento junto con el resto de las producciones y propuestas teóricas de los economistas y cientistas sociales vinculados con la CEPAL, a partir del final de la década de 1940, conformaron una estructura de pensamiento que sentó las bases de las propuestas económicas originadas en la Comisión. Esta producción sustenta lo que pasó a ser llamado como desarrollismo CEPALino, o el paradigma desarrollista latinoamericano: tesis que proponía que la forma básica de superación del subdesarrollo latinoamericano era la industrialización apoyada por la acción del Estado (Colistete, 2001).

Comprender y hacer visibles las condiciones que determinaron la elaboración de un modelo propio de pensamiento latinoamericano en el área de la economía del desarrollo[228] es de extrema importancia para establecer las conexiones entre estas propuestas y las

[225] A través de la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948. En la Resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió modificar el nombre de la Comisión por "Comisión Económica para América Latina y el Caribe".

[226] Las otras cuatro son: Comisión Económica y Social para Asia y Pacífico (CESPAP), Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), Comisión Económica para África (CEPA) y Comisión Económica para Europa (CEE).

[227] Considerado por Furtado (1985) como el único economista latinoamericano de renombre internacional. En mayo de 1950, asumió la secretaría ejecutiva de la institución, ocupando esta función hasta julio de 1963.

[228] Es en el período de pos-guerra que nace la economía del desarrollo, una nueva rama dentro de la economía que se constituye como disciplina en los años 50. Desde la década del 30, con los sucesivos ataques a la ortodoxia neoclásica, la escuela keynesiana gozaba de cierta hegemonía, lo que facilitó las discusiones y abrió el camino para el surgimiento de la teoría del desarrollo económico.

posibilidades de realización, en un país periférico, de un desarrollo capitalista vigoroso, autónomo y autosustentable. Además, tales propuestas tienen como base una concepción educativa que relaciona de forma directa y casi inequívoca el aumento de productividad con la formación/cualificación del trabajador, y como consecuencia, dan cierta centralidad al proceso educativo en la explicación del desarrollo entre países. Por más que se pueda circunscribir esta producción a las décadas de 1950 y 1960, las propuestas desarrollistas de los países periféricos retomadas en la década del 2000, reivindicadas como neodesarrollistas, se inspiran en la misma fuente y traen consigo concepciones de formación de fuerza de trabajo y estructuración de los sistemas educativos que buscan subordinar la educación a las necesidades del capital.

El surgimiento de la CEPAL se da en un contexto marcado por la devastación de los países europeos luego de la Segunda Guerra Mundial, en contraste con la afirmación de la hegemonía de los Estados Unidos en el mundo capitalista. Durante el último conflicto mundial, "los cuatro grandes aliados" (EUA, URSS, Reino Unido y China) iniciaron acuerdos entre sí que se expresaron en la Declaración de las Naciones Unidas, firmada en 1942 por 26 países. En 1944, en una mansión privada en Washington, los "cuatro grandes aliados" definieron los objetivos, la estructura y el funcionamiento de esa organización mundial (Declaración de Dumbarton Oaks), que fue luego sometida para evaluación de los demás países que la integraban[229]. En 1945, se realizó una conferencia en San Francisco con la participación de 45 países signatarios de la Declaración, en la que se redactó la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 2014), dando lugar a la creación formal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) siete meses después[230].

Contradiciendo la afirmación jurídica de la igualdad de los Estados, la configuración de la estructura de la Organización[231] y las atribuciones de sus órganos, principalmente el

[229] Cabe recordar que en julio de este mismo año, en la ciudad de Bretton Woods, liderada por EUA y Reino Unido, se realizó la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas que trazó las bases para la creación y operación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

[230] Sin embargo, como el órgano central de la ONU es su Asamblea General, se considera que la Organización empezó a funcionar cuando se dio la primera reunión de la Asamblea el 10 de enero de 1946.

[231] Tres órganos forman parte de la estructura de la Organización: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico Social. El principal órgano deliberativo de la ONU es la Asamblea General que posee representación de todos los Estados miembros. Las conclusiones de las discusiones realizadas en el ámbito de la Asamblea adquieren carácter de deliberación, no pudiendo ir más allá de advertencias o recomendaciones. Sin embargo, este poder está limitado en apenas un caso: la Asamblea no puede realizar ninguna recomendación (solo si se la solicita) cuando el Consejo de Seguridad se ocupa de alguna controversia. El Consejo de Seguridad está conformado por los cinco países con asiento permanente (EUA, URSS, China, Reino Unido y Francia), e inicialmente, por seis países con mandato de dos años elegidos por la Asamblea. En 1963, a través de la Resolución 1991 (XVIII) de la Asamblea General, se aumentó el número de países miembros no permanentes a

Consejo de Seguridad, expresan claramente un entendimiento de que solamente las grandes potencias pueden asegurar la conservación del orden mundial, configurando una desigualdad de poder en el ámbito de un sistema internacional. El carácter de preeminencia de los asientos de los "cuatro grandes aliados" más Francia, con relación al Consejo, es un indicio claro. Ellos son responsables por la gestión de la paz en el planeta, garantizando una articulación, no siempre explícita, entre sus intereses nacionales y la garantía de un determinado orden para que estos sean atendidos[232].

Tal como afirma Wood (2003), después de la Segunda Guerra Mundial, los EUA afirmaron su supremacía militar con las bombas de Hiroshima y Nagasaki y su hegemonía económica con el establecimiento del sistema de Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial. La arquitectura de la reconstrucción de las economías europeas y del desarrollo del "Tercer Mundo" dependía de la conformidad con las condiciones impuestas en su mayor parte por los EUA. A aquellas instituciones económicas globales las acompañaba una organización política, las Naciones Unidas, que desempeñaba el papel de mantener alguna apariencia de orden político en un sistema de múltiples Estados, ya que fueron diseñadas para tener poco efecto directo en la economía global. Resumiendo, luego de la Segunda Guerra Mundial los EUA trabajaron duramente para garantizar un entorno político adecuado para la circulación libre de su capital global. De ahí que la creación de una comisión en el ámbito de la ONU, que buscara contribuir en el desarrollo económico de los países latinoamericanos, contradecía sobremanera los intereses del gobierno estadounidense en la región.

En 1946, se constituyó de manera formal el órgano de la ONU para lidiar con los problemas económicos, sociales y ambientales de los países miembros: el Consejo Económico y Social (ECOSOC). El año siguiente se establecieron las dos comisiones económicas regionales que tenían como objetivo contribuir en la reestructuración económica de los países y regiones devastados por el conflicto mundial: la Comisión Económica para Europa (CEE) y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) [233]. En julio de ese mismo año, el Embajador de Chile junto con las Naciones Unidas, Hernán Santa Cruz, reivindicó un

10. Es el único órgano de la Organización cuyas deliberaciones los Estados miembro son obligados a acatar, pudiendo ser utilizadas medidas coercitivas, como el uso de acciones militares colectivas, en caso de no cumplimiento.

[232]No hay necesidad de citar varios hechos para corroborar esta afirmación. Basta recordar las famosas declaraciones de la Secretaría de Estado de los EUA, Madeleine Albright, al Consejo de Seguridad, en la época del conflicto con Irak: los Estados Unidos actuarían "multilateralmente cuando pudieran y unilateralmente cuando debieran", porque "reconocemos esta área como vital para los intereses nacionales de los Estados Unidos", luego cualquier restricción externa es inaceptable (Chomsky, 2013).

[233] La Comisión Económica para África (CEPA) fue creada en 1958 y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental en 1973.

proyecto de resolución para la creación de una comisión económica para América Latina (Gonçalves, 2011)[234]. La creación de una comisión en el marco de la ONU dedicada a los estudios de la realidad económica de los países latinoamericanos, que fomentase las relaciones económicas entre estos, y contribuyera con la propuesta de políticas nacionales y regionales para favorecer un mayor desarrollo era de importancia estratégica para los países de la región, y entre ellos, principalmente para Chile. Por esto, todos los países de la región respaldaron la propuesta chilena (Gonçalves, 2011). Además, la región poseía 20 del total de los 51 países miembros fundadores de la Organización, lo que debía verse reflejado en las iniciativas específicas de la ECOSOC, dado que este ya había creado dos comisiones regionales.

Así, en el quinto período de sesiones del ECOSOC, que se extendió de julio a agosto de 1947, la delegación chilena presentó la propuesta de creación de una comisión económica específica para América Latina. Cuatro países industrializados presentaron objeciones a la creación de la comisión: Canadá cuestionó la regionalización del trabajo de la ONU en la esfera económica; Reino Unido argumentó que las comisiones ya existentes eran temporarias y sus objetivos se limitaban a la reconstrucción de pos-guerra; la URSS se opuso a la creación de una comisión para países que no hubieran sufrido los efectos inmediatos del conflicto militar; los EUA alegaron que se daría una duplicación de esfuerzos entre las Comisión y el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), recientemente creado en el ámbito de la Unión Panamericana[235] (Gonçalves, 2011). Entre las atribuciones de la CIES, constaban que

[234] Cabe esclarecer brevemente por qué esa reivindicación vino del representante chileno. El proceso de industrialización iniciado en los países latinoamericanos se vio bastante afectado por la crisis de 1929. Con la contracción del sector exportador, la caída de su rentabilidad, y la dificultad de financiamiento internacional provocado por la crisis, se dio un drástico cambio en el proceso de industrialización de las economías latinoamericanas. En el ámbito del sistema de división internacional del trabajo, Chile se especializó en la exportación de productos primarios, mayoritariamente productos mineros, lo que hizo que el sector industrial chileno estuviera parcialmente integrado al sector exportador, por la necesidad de procesamiento de lo minero y del aprovechamiento de los productos. En este sentido, debido a la alta integración del comercio exterior de Chile, además de su dependencia de importación de alimentos, este país fue uno de los más afectados de la región y el que más demoró en retomar el proceso de industrialización. Todas estas dificultades evidencian la necesidad del Estado chileno de programar que se acelerara el proceso de industrialización y que se modificase la estructura económica del país.

[235] La Unión Panamericana es fruto del movimiento denominado Panamericanismo, un movimiento integracionista americano iniciado en 1881, por los EUA. Su origen se remonta a la organización de la primera Conferencia Internacional Americana, celebrada en Washington entre octubre de 1889 a abril de 1890. En esta reunión se acordó la creación de la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, que más tarde fue denominada Unión Panamericana. El sistema interamericano, creado a partir de una red de disposiciones e instituciones, es considerado el más antiguo sistema institucional internacional. En líneas generales, se basaba en una propuesta de unión aduanera y de otros mecanismos de orden mercantil destinados a fomentar la creación de un bloque comercial de exclusividad (Guldberg, 2000). Posteriormente, en la novena Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, en 1948, se adoptó la Carta de Organización de los Estados Americanos (OEA), resultado de un extenso proceso de negociación iniciado en 1945. De acuerdo con el primer artículo de la Carta,

actuaría como órgano coordinador de las actividades oficiales interamericanas de carácter económico y social, además de emprender estudios con el objetivo de colaborar con la elaboración de políticas para el "progreso social" de los países de la región. La CIES, subordinada a los Estados americanos, zona de indiscutida influencia norteamericana, servía de forma mucho más cómoda a los intereses de los EUA, lo que no sucedería con un Consejo que se subordinase a las Naciones Unidas. De este modo, la "futura" CEPAL se convertía en un riesgo para el trabajo del CIES, e indirectamente en un obstáculo para los intereses norteamericanos.

Vale la pena realizar algunas breves consideraciones sobre la posición norteamericana. Tal como indica Pereira (2010), desde antes de finalizar la Segunda Guerra Mundial, los EUA iniciaron la elaboración de propuestas en el ámbito económico internacional que garantizaran el libre comercio para los productos estadounidense, la apertura de mercados extranjeros a su capital y el acceso irrestricto a las materias primas necesarias para su parque industrial. En este sentido, la reorganización de la economía capitalista en su beneficio acompañó dos movimientos: el restablecimiento del funcionamiento normal del mercado internacional, para la colocación del enorme excedente que su capacidad productiva era capaz de generar; y la ampliación del alcance de su acumulación de capital, para la absorción productiva de sus resultados financieros (Marini, 1977). De esta manera, en su condición de potencia hegemónica de occidente, los EUA explicitaron tales posiciones en las conferencias de Bretton Woods (julio de 1944), Rye (noviembre de 1944) y Chapultepec (febrero de 1945). En esa lógica, el modo en el que se proponía la reconstrucción de los países europeos atendía a las necesidades estadounidenses indicadas anteriormente, garantizando la estabilidad política de estas naciones para oponerse a la constante amenaza socialista[236].

En el caso de América Latina, la influencia estadounidense se daba de un modo distinto. En 1945, en la Conferencia Interamericana Sobre los Problemas de la Guerra y la Paz, organizada por México en Chapultepec, una de las resoluciones del acta de encuentro se denominó Carta Económica de las Américas, y buscó proponer algunas recomendaciones para el alcance del desarrollo económico de los países americanos. Según Barros (1998), la

---

en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas, la OEA es considerada un organismo regional: http://www.oas.org

[236] Cabe recordar que, en junio de 1947, en un discurso de la Universidad de Harvard, el secretario de estado de los EUA, George Marshall, proclamó la voluntad de su país de "ayudar al mundo europeo a marcar el camino de la reconstrucción". A nivel de la cooperación establecida durante su administración, conocida como el Plan Marshall, en sus cuatro años de funcionamiento, transfirió cerca de 13 billones de dólares (en valores de la época) a los países de Europa Occidental, con el objetivo de asistirlos técnica y económicamente.

redacción tomó de referencia la presentación del delegado de los EUA, William Clayton. A pesar de que el texto fue presentado como resultado de un consenso interamericano, algunos autores afirman que se trató de una suave imposición ejercida por los EUA (Barros, 1998; Gonçalves, 2011; y Ross, 2012). Con o sin presión, en algunos de sus principios la Carta recomendaba una serie de medidas que en nada contrariaban el interés norteamericano, como por ejemplo: "...encontrar fórmulas prácticas internacionales para reducir las barreras de toda índole que dificultan el comercio entre las naciones"; promover la igualdad de acceso al comercio y a las materias primas "…mediante la eliminación y prevención en todos los casos y bajo todas formas de diferenciaciones injustas"; reducir la restricción a las importaciones a través de la "...adopción general de una política de colaboración económica internacional que elimine los excesos a los que puede conducir el nacionalismo económico"; facilitar la entrada de capital extranjero prestando "...amplias facilidades para el libre tráfico e inversión de capitales, dando igual tratamiento a los capitales nacionales y extranjeros"; y "...adoptar medidas apropiadas para asegurar el estímulo a la iniciativa privada" (Acta de Chapultepec, 1945).

En 1947, el ECOSOC aprobó la creación de una Comisión Especial para el estudio de la viabilidad de la propuesta. Esta, en su informe final, entregado en enero de 1948, concluía que era oportuna la creación de la Comisión para América Latina, exponiendo la necesidad del desarrollo de propuestas que ayudasen a la región en el reequipamiento de su parque industrial y en el desarrollo de su estructura productiva. Así, en el informe final enviado al ECOSOC, la Comisión Especial se declaró unánimemente a favor de la creación de la CEPAL, con la reserva de los EUA de que debía ser de carácter provisorio (Gonçalves, 2011). La Resolución nº106 establecía que hasta 1951 debía realizarse una revisión especial del trabajo de la CEPAL, para decidir su continuidad. Gonçalves (2011), argumenta que este párrafo fue resultado de la fuerte presión norteamericana que, temiendo perder su influencia, continuó alegando en los años posteriores a su creación que la existencia de la CEPAL y de la CIES significaba el doble de esfuerzos. Nacía así, en 1948, con fuerte oposición de EUA, la Comisión Económica para América Latina – CEPAL[237].

En 1949, Raúl Prebisch[238] fue incorporado a la CEPAL y en ese mismo año elaboró un documento titulado "El Desarrollo Económico de América Latina y sus principales problemas", que se presentó en el segundo período de sesiones de la CEPAL, en La Habana,

[237] Los Estados Miembros serían todos los países de las Américas, incluyendo a Francia, a los Países Bajos y al Reino Unido que mantenían colonias en la región en aquella época.
[238] Prebisch ya era un renombrado economista y había sido creador y dirigente del Banco Central de Argentina.

en 1949. Posteriormente, ese documento pasó a ser conocido como el "Manifiesto de la CEPAL" o "Manifiesto Latinoamericano" [239].

Para Saéz (2009) y el propio Prebisch (Pollock, Kerner y Love, 2001), el documento impactó en los participantes durante el período de sesiones. Por otro lado, en la reunión de La Habana se realizó la lectura de las propuestas presentadas por EUA en la Conferencia de la OEA llevada a cabo en Buenos Aires. Entre estas figuraba la oposición "… a la creación de cualquier organización que se destine a planificar y fomentar el desarrollo económico por intermedio de servicios técnicos, pues estos ya existen hoy a través de eficientes canales privados" (Gonçalves, 2011, p.40). Además de esto, exponía los principios que el gobierno norteamericano respetaba en las negociaciones con los países de la región: las solicitudes de empréstitos debían enviarse al Banco Mundial o a las fuentes de capital privado, abandonando los préstamos de gobierno a gobierno, con el objetivo de fomentar el desarrollo; las negociaciones que buscaran crear un clima favorable para la inversión privada debían realizarse por separado con cada país interesado. Era evidente la presión norteamericana para bloquear cualquier actuación latinoamericana independiente del sistema en el que su hegemonía era total (Gonçalves, 2011). Asimismo, evitaba el emprendimiento de programas y acciones de desarrollo con capital público, apoyando las inversiones extranjeras privadas. La posición de los EUA dejaba en claro que su concepción de desarrollo económico implicaba orientar a las economías altamente vulnerables a los dictámenes del mercado, reforzando su subordinación al capital imperialista.

En mayo de 1950, Prebisch fue invitado por el responsable del Departamento de Asuntos Económicos de la ONU, David Owen, a dirigir la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL[240]. En 1951, se realizó el cuarto período de sesiones del Organismo[241] en el que la delegación estadounidense propuso eliminar la CEPAL como organización de la ONU, a causa de superposición de funciones con la CIES. A favor de la CEPAL estaban la delegación francesa, algunas de países latinoamericanos[242] y la vigorosa personalidad de Prebisch (Saéz, 2009).

[239] Algunos meses después, presentaría las mismas ideas con pequeñas modificaciones en "Estudio Económico de América Latina, 1949", y en 1950, sería el responsable por la redacción de los cinco primeros capítulos del "Estudio Económico de América Latina, 1950". Según Bielschowsky (2000), estos documentos contenían ya todo el arsenal teórico que referenciarían los análisis posteriores de los desarrollistas latinoamericanos.

[240] Cargo que asumió hasta julio de 1963.

[241] La resolución de creación de la Comisión estipulaba un período de tres años de funcionamiento, lo que volvía a esta reunión decisiva para su continuidad.

[242]Como indica Gonçalves (2011), no todos los países latinoamericanos estaban a favor de la continuidad de la CEPAL. La delegación de Panamá fue la primera en defender la posición norteamericana, lanzando la tesis de que como los recursos para la Institución eran escasos, convenía concentrar esfuerzos en una organización

Una intervención por telegrama del entonces presidente de Brasil, Getúlio Vargas, apoyando incondicionalmente el trabajo de la CEPAL y su continuidad, fue también decisiva para el posicionamiento de los países de la región. Frente a este cuadro, los EUA retrocedieron[243] dando un voto favorable, y la CEPAL adquirió existencia permanente en el ámbito de las Naciones Unidas.

Las principales contribuciones de la CEPAL en la primera etapa de su producción teórica, denominada "etapa de industrialización", tal como la identifica Bielschowky[244] (2000), pueden ser brevemente resumidas a partir de las formulaciones de Raúl Prebisch.

En la clásica división internacional del trabajo, le correspondía a América Latina la producción de materias primas y alimentos para los países industrializados, lo que estaba justificado por la economía burguesa, a través de la teoría de las ventajas relativas o comparativas de David Ricardo[245]. En esta concepción, el fruto del progreso técnico se repartiría igualmente para toda la colectividad, ya sea por la reducción de precios o por el aumento de salarios, y los países de producción primaria, mediante el comercio internacional, recibirían su parte, sin la necesidad de industrializarse. Tal afirmación se fue modificando con la eclosión de las dos guerras mundiales y la profunda crisis económica surgida entre ambas. Al contrario de lo que proponía la teoría de Ricardo, la mayor rapidez de incorporación del progreso técnico en los productos industriales generaba un encarecimiento de estos con relación a los productos primarios, lo que conducía a un deterioro de los términos de intercambio.

---

exclusivamente americana, la OEA. Por otro lado, México estaba a favor de una conciliación que podía debilitar la posición de la CEPAL.

[243] Cabe resaltar que, en aquel momento, los EUA necesitaban el apoyo latinoamericano para la Guerra de Corea, lo que desestimulaba cualquier oposición más radical.

[244] Bielschowsky (2000), al estudiar los años 50 de la CEPAL, afirma que pueden identificarse cinco etapas en el conjunto de su producción, que están relacionadas con cada momento histórico de desarrollo latinoamericano, a saber: orígenes y años 50- industrialización; años 60 – reformas para destrabar la industrialización; años 70- reorientación de los estilos de desarrollo para la homogeneización social y para la diversificación agroexportadora; años 80- superación del problema de endeudamiento externo mediante el ajuste con crecimiento; y años 90- transformación productiva con equidad.

[245]Cuando David Ricardo formuló la teoría de las ventajas comparativas o relativas procuró superar la teoría de las ventajas absolutas, propuesta por Adam Smith. En la teoría de Smith, los países debían especializarse, en el comercio internacional, en aquellos productos que presentaran ventajas absolutas en términos de costos o productividad, o sea, menor valor de trabajo requerido para su producción. En ese sentido, los países se dedicarían a exportar los productos que presentaran mayor productividad e importarían aquellos en los que los otros son mejores. Ahora bien, un país que no consiguiera especializarse en términos absolutos no podía participar del comercio internacional. Ricardo mostró que un país podía participar en el mercado internacional siempre que exportase los bienes o productos que consiguiera producir de modo más eficiente.

Tomando como base de estudio la revolución industrial inglesa, Prebisch entendía que una industria dinámica era capaz de absorber mano de obra además de generar y difundir progreso técnico. Desde la crisis de 1929, las economías latinoamericanas se habían estructurado de forma poco diversificada y poco integrada a un sector primario exportador dinámico que, a su vez, era incapaz de difundir un progreso técnico para el resto de la economía y de absorber la fuerza de trabajo excedente, permitiendo el crecimiento sustentable de los salarios reales. Por otro lado, una evolución desfavorable de los precios de exportación de los productos primarios frente a los bienes manufacturados de los países industrializados, que producía una tendencia de deterioro en los términos de intercambio, aumentaba aún más la diferencia de renta entre los países de economía industrializada (centro) y los países de economía especializada en productos primarios (periferia).

Los países de América Latina formaban parte de un sistema de relaciones económicas que Prebisch denominó "centro-periferia", algo así como una constelación económica en cuyo centro estaban los países industrializados, apoyados en su progreso técnico, que organizaban el conjunto de acuerdo con sus intereses. Los de la periferia se conectaban con el centro en función de sus recursos naturales, incorporándose al sistema de formas y con amplitudes heterogéneas (Prebisch, 1987).

Así, constataba que los frutos del progreso técnico y del consecuente desarrollo de la productividad no estaban distribuidos de forma equitativa entre los países de la periferia, si se los comparaba con las ganancias de la población de los países industrializados. De ahí las diferencias absurdas entre los niveles de vida y las posibilidades de capitalización de los países del centro en comparación con los de la periferia, generando un desequilibrio que destruía las premisas de la división internacional del trabajo. Como bien remarca Bielschowsky (2018), es menos la visión etapista de Rostow, de carácter generalizador, y más la identificación de las especificidades de la situación de los países periféricos, la que puede explicar las diferencias de estas economías frente a las economías centrales.

La crítica de Prebisch se centraba en el patrón de desarrollo "hacia afuera" que no permitía el desarrollo pleno de los países de la periferia, proponiendo, por el contrario, un nuevo patrón de desarrollo que procuraba la industrialización de estos países. La necesidad de industrialización de los países periféricos, a través del proceso de sustitución de importaciones, se justificaba no como un fin en sí mismo, sino como la posibilidad de al captar parte del progreso técnico mundial, ir paulatinamente aumentando la calidad de vida de las masas. Para conseguir las ventajas del progreso técnico (maquinaria e instrumentos)

necesarios para el proceso de industrialización, así como la mecanización de la agricultura, se volvía necesaria la importación de bienes de capital, conseguidos a través de la exportación de materia prima. La solución estaba en saber extraer de un comercio exterior cada vez mayor, los elementos propulsores del desarrollo económico. Prebisch al analizar las condiciones desfavorables para exportar a los países centrales y al constatar las insuficiencias de la producción industrial de la región, recomendaba que, al comienzo del proceso de industrialización, se promoviese la exportación de manufacturas y bienes primarios entre los países latinoamericanos, para en largo plazo, conformar un mercado común.

Según Colistete (2001), la CEPAL admitía que los efectos dinámicos de la especialización primaria exportadora sobre el conjunto de la economía de los países periféricos serían necesariamente limitados, lo que hacía del proceso de diversificación industrial el único medio capaz de originar el crecimiento de la productividad, del empleo y de la renta, revirtiendo los efectos negativos de tal especialización. Esta sería una de las principales implicaciones de la teoría cepalina del subdesarrollo, a partir de los años 60. Cabe resaltar que los sectores con baja intensidad de capital y de tecnología serían poco propensos a tornarse el núcleo impulsor y difusor del progreso técnico y de la mejora de la productividad, siendo necesaria la incorporación, por el proceso de industrialización, de sectores de bienes de producción más complejos para el alcance de este objetivo.

Prebisch también estaba a favor de la planificación y de la racionalidad comandada por el Estado para alcanzar el crecimiento económico y para enfrentar las transformaciones estructurales derivadas de él, aliadas a una política amplia de inversión en infraestructura. Desde su punto de vista, la planificación orientada, además de organizar el mercado y dirigir la iniciativa privada, armonizaba el capital internacional con el aumento de la capacidad de ahorro del país, que posteriormente a través de cambios en las características del comercio exterior, se podía dedicar a la importación de bienes de capital. Es decir, a diferencia de las propuestas de los Estados socialistas, Prebisch proponía que la economía no fuese totalmente controlada por el Estado, permitiéndole al sector privado una amplia autonomía.

El subdesarrollo era concebido, por la CEPAL, como una etapa anterior al pleno desarrollo, ya que una vez superado el problema de la transferencia de valor entre el centro y la periferia, se podría alcanzar el proceso de industrialización, con la consecuente resolución de las desigualdades sociales y de la inestabilidad política de los países de América Latina. Así, según este presupuesto, el desarrollo autosustentable era accesible a todos los que consiguieran crear y establecer las medidas correctivas necesarias para su alcance. Lo que es

necesario subrayar es que más allá de que, en esa época, se consideró innovador el surgimiento de una escuela de pensamiento económico orientada a las cuestiones latinoamericanas, sus propuestas teóricas y metodológicas no modificaron la situación periférica de los países de la región.

Una contribución importante en el análisis crítico de la teoría desarrollista de la CEPAL, realizada por Marini (1994), es la de la propia concepción del Estado:

> como algo situado arriba de la sociedad y capaz de dotarse de una racionalidad propia. Apoyada en ello, la CEPAL saltaba del plano en que planteaba su análisis económico, donde lidiaba con leyes objetivas e identificaba intereses económicos en pugna, a una visión idílica del mundo, tomado como campo de relacionamiento entre Estados llanos a reemplazar el enfrentamiento por la negociación y las leyes económicas por el deseo de cooperación (Marini, 1994, p. 5).

Conviene notar, como bien indica Fiori (2018), que la CEPAL siempre trató del mismo modo a los diferentes Estados latinoamericanos, sin considerar las especificidades históricas de conformación social de cada uno, ya sea con relación a los conflictos de intereses de las distintas clases que conforman el bloque de poder de cada país, como las relaciones entre los países, dentro y fuera de la región.

Hay que señalar que la creación de la CEPAL, a pesar de las dificultades y disputas presentes en su origen, no puede considerarse fuera del contexto de expansión del proyecto imperialista estadounidense. Lleva inscripta las marcas de un entendimiento que desvincula el desarrollo desigual del capitalismo en cada formación social, de la competencia entre los Estados por la concentración de la riqueza mundial. Como bien define Marini (1994), la CEPAL se convirtió en una agencia de difusión de la Teoría del Desarrollo:

> que se planteara en Estados Unidos y Europa, al término de la segunda guerra mundial. Esa teoría tenía, entonces, un propósito definido: responder a la inquietud y la inconformidad manifestadas por las nuevas naciones que emergían a la vida independiente, a raíz de los procesos de descolonización, al darse cuenta de las enormes desigualdades que caracterizaban a las relaciones económicas internacionales. Confrontados a esa situación, los países capitalistas centrales se preocuparon de explicar y justificar esas disparidades, que los beneficiaban de manera gritante, al tiempo que buscaron convencer a los nuevos Estados de que a ellos también se abrían posibilidades de progreso y bienestar (Marini, 1994, p. 2).

La historia muestra que durante las décadas de 1950 y 1960, el proceso de industrialización de los países latinoamericanos profundizó la desigualdad social y productiva de estos, y con la crisis política y económica posterior no se dio una superación del carácter dependiente de la periferia. Esto obligó a la propia CEPAL a promover una relectura de sus tesis y propuestas, y estimular una serie de reformas estructurales para retomar el crecimiento.

De ahí el surgimiento, a partir de los años 1960, de las críticas contundentes de base marxista a las tesis desarrollistas, que dieron origen a las teorías de la Dependencia[246].

Como síntesis de lo que se analizó hasta aquí, destacaremos cuatro ideas elaboradas por Fiori (2018, p.27), a partir de las contribuciones de las teorías de la Dependencia, que son fundamentales para la crítica al desarrollismo cepalino:

- El modo en el que la lógica capitalista opera en cada formación social no determina que pueda existir una racionalidad única aplicable a cualquier contexto que apunte al pleno desarrollo de la industria y de la centralización del capital.

- La burguesía industrial no es un bloque homogéneo dotado de un proyecto de desarrollo nacional.

- No es la falta de consciencia y civilidad, aliadas a las necesidades de financiamiento de la centralización de su capital, las que dificultan a la burguesía industrial el cumplimiento del papel conductor del proceso desarrollista.

- La expansión cuantitativa del Estado no es garantía de un desarrollo capitalista industrial, autónomo y autosustentable.

De manera paralela a los estudios sobre el desarrollo económico de la década de 1950, un cuerpo de conocimiento, que buscó establecer la relación entre aumento de productividad y formación/educación del trabajador, comenzó a tomar forma y dio origen a la disciplina Economía de la Educación. En este contexto, el economista Theodoro Schultz elaboró el concepto de capital humano, que le valió el Premio Nobel de Economía en 1979. La inversión en capital humano pasó a ser, entonces, otro de los modelos explicativos para los diferentes niveles de desarrollo económico entre países.

En el caso específico de Brasil, la influencia de la Teoría del Capital Humano se dio principalmente durante el período de la dictadura militar en el que el sistema de educación se

[246] André Gunder Frank fue uno de los primeros que inició la discusión sobre el desarrollo del subdesarrollo, bajo la influencia del economista Paul Baran y del debate promovido por su libro *La economía política del desarrollo*, publicado en 1957. Posteriormente, Theotônio dos Santos, Rui Mauro Marini & Vânia Bambirra desarrollaron con más profundidad la tesis de Gunder Frank, siendo considerados los exponentes de la Teoría Marxista de la Dependencia. Para estos autores, el imperialismo bloqueaba la posibilidad de desarrollo de la periferia, por lo que la vía socialista era considerada la única que posibilitaría la salida del atraso de esos países. Esto se sostenía en la idea de que los fenómenos de desarrollo y subdesarrollo forman un par dialéctico, unidos de forma complementaria y antagónica, en una perspectiva que garantiza la acumulación creciente del capital a escala mundial. Por su parte, Fernando Henrique Cardoso formuló la teoría del desarrollismo dependiente y asociado en la que defendía la posibilidad de un desarrollo de la periferia, siempre que se asociara a países imperialistas. Para mayor información sobre este debate ver Cardoso & Faletto, 1970; Cardoso & Serra,1978 ; Carcanholo, 2008; Castelo & Prado, 2014; Cueva, 2008; y Marini, 1977 y 2000.

estructuró tomando como parámetro una orientación pedagógica, calificada por Saviani (2007), como tecnicista. Por lo tanto, a partir de estos fundamentos la cualificación de la fuerza de trabajo pasó a tener un carácter estratégico para el desarrollo del país; como se analizará en el próximo apartado.

4.2.2 El neodesarrollismo del segundo gobierno de Lula da Silva: ¿una alianza entre capital y trabajo a favor del desarrollo nacional?

El segundo mandato de Lula da Silva (2007-2010) estuvo marcado por la polémica sobre la posibilidad de retorno a un proyecto de industrialización basado en el consenso en torno al concepto de desarrollo[247], elaborado en el ámbito del pensamiento económico brasileño desde la segunda mitad del siglo XX. De ahí que este proceso haya sido concebido como neodesarrollista. Conviene remarcar que aún con la fundamental contribución de la CEPAL en la discusión y difusión del desarrollismo, en Brasil antes de la creación de este organismo ya existían economistas que compartían las ideas desarrollistas a pesar de no estar expresadas en una política deliberada de desarrollo industrial.

Para precisar mejor el concepto de desarrollismo, utilizaremos la definición establecida por Bielschowsky (2012) que lo concibe como una ideología de transformación de la sociedad brasileña compuesta fundamentalmente por los siguientes presupuestos:

> (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente (p.7).

El autor, al analizar el período de 1945 y 1946 en Brasil, observa la ausencia de un cuerpo único de pensamiento desarrollista, reconociendo la existencia de cinco corrientes principales dentro del pensamiento económico brasileño que, conservando sus especificidades, eran favorables a la industrialización y admitían la intervención estatal. Estas corrientes eran: tres variantes de desarrollismo (sector privado, sector público "no nacionalista" y sector público "nacionalista"); el neoliberalismo (situado a la derecha del desarrollismo); y la corriente socialista (situada a la izquierda).

En la corriente del sector privado desarrollista, con origen en la década de 1930, existían economistas que asumían una posición antiliberal, y defendían un proyecto de

[247]Para profundizar en el origen del término desarrollismo, ver Fonseca, 2004 y 2015.

industrialización planificada con protección de los intereses del capital industrial. Los empresarios industriales que eran favorables a esta corriente se reunían en el Centro de las Industrias del Estado de San Pablo (CIESP), en la FIESP y en la CNI, teniendo a Roberto Simonsen, el mayor líder industrial brasileño, como su gran ideólogo[248].

La corriente pública desarrollista "no nacionalista" estaba conformada por economistas que defendían la amplia participación del capital extranjero en el proceso de industrialización del país, incentivando una disminución de la participación del Estado por la "mayor eficiencia" del sector privado. En menor número y con menos fuerza que los economistas de la corriente pública nacionalista, se reunían en la Comisión Mixta Brasil- Estados Unidos[249], entre los años 1951 y 1953, y en la cúpula dirigente del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), en el período de 1952 a 1959. El nombre más prominente de esta corriente fue el del economista Roberto Campos[250].

Finalmente, los desarrollistas nacionalistas defendían la intervención del Estado en la economía a través de políticas de apoyo a la industrialización y de inversión en sectores básicos. Estaban a favor de sectores estratégicos como transporte, energía eléctrica, petróleo, siderurgia e industria química. Bielschowsky (2012) argumenta que este grupo apoyaba la intervención del capital extranjero en los demás sectores económicos, siempre que hubiera control sobre las remesas de ganancias para no desequilibrar la balanza de pagos. Se agruparon en torno al Club de Economistas, creado en 1955; del Instituto Brasileño de Economía, Sociología y Política (IBESP), entre 1953 y 1956; y del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), en el período de 1953 a 1964. El nombre más significativo de esta corriente fue el de Celso Furtado.

La corriente neoliberal[251], por su parte, defendía la mínima intervención del Estado en la economía; defendía el desarrollo de políticas de equilibrio monetario y financiero, sin

[248] Vale recordar el importante papel de la CNI en la creación de las instituciones que conforman el sistema S, según lo debatido en el capítulo anterior.

[249] La comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el Desarrollo Económico se formó en el ámbito del Ministerio de Hacienda, y fue el resultado de las negociaciones entre Brasil y Estados Unidos iniciadas en 1950, con el objetivo de financiar un programa de reequipamiento de los sectores de infraestructura de la economía brasileña. La comisión se creó oficialmente el 19 de julio de 1951 y culminó sus trabajos el 31 de julio de 1953. Uno de los resultados del trabajo de esta Comisión fue la creación del BNDE, el 20 de junio de 1952, con la Ley n°1.628 (D'Araujo, n.d.).

[250] Roberto Campos asumió el Ministerio de Planificación entre los años 1964 y 1967, en plena dictadura cívico-militar.

[251] Bielschowsky diferencia estos neoliberales de los liberales que apoyaron la ideología económica desde el inicio del siglo XIX, hasta la década de 1930. A partir de entonces, frente a las crisis económicas, políticas y sociales del período, la ideología liberal tuvo que ser reformulada pasando a admitir alguna intervención estatal

discusión del impacto de la renta en los salarios; y rechazaba medidas de apoyo al proyecto de industrialización. Concentrados en la Fundación Getúlio Vargas (FGV), los principales divulgadores de esta corriente fueron los economistas Eugênio Gudin[252] y Octávio Gouveia de Bulhões.

Por último, la corriente socialista comulgaba con los nacionalistas en la defensa de la industrialización con amplia intervención estatal, en el control del capital extranjero y en la inversión estatal sobre amplios sectores económicos. Sin embargo, toda su reflexión tenía como perspectiva el desarrollo a partir de la revolución socialista, rechazando cualquier posibilidad estructural de desarrollo en el marco del sistema capitalista, lo que planteaba un importante contrapunto con los desarrollistas. Para estos últimos, la ideología desarrollista estaba fundamentada en un "cambio dentro del orden, para garantizar el orden" (Cardozo, 2017, p. 207). En este proyecto, no hay distinción de clase "con diferenciación de aspiraciones, intereses, proyectos. Parece que el desarrollismo los aglutina a todos, permitiendo pensar no en grupos, sino en términos de colectividad" (p.203), siendo el gobierno, "representativo de la voluntad general" (p.204).

En síntesis, la ideología desarrollista creó una representación en la que todos ganaban independiente de la clase social. Sin embargo, destacó la participación de la burguesía nacional periférica, encargada de enfrentar toda suerte de intereses y disputas, en el ámbito externo e interno, que se opusiera a esta perspectiva de soberanía nacional, suprimiendo la histórica dominación imperialista. De esta manera, el programa desarrollista se concretaría gracias a un determinado empeño político que, por medio de un amplio proceso de planificación y estructuración económica, domesticaría al capitalismo y lo subordinaría a los intereses de "esa voluntad general".

Como bien define Oliveira (2003a), para las tesis desarrollistas el desarrollo era desigual, pero no combinado. No en vano, en uno de los pronunciamientos del inicio de su mandato, Juscelino Kubitschek afirmó que la armonía entre capital y trabajo era uno de los resultados alcanzables a través de su plan de desarrollo nacional[253]. El desarrollismo solamente se

---

para resolver las imperfecciones del mercado. El prefijo "neo" del término neoliberalismo utilizado por el autor, buscó representar el resultado de esta reformulación.

[252] En 1944, Eugênio Gudin fue elegido delegado brasileño en la conferencia de Bretton Woods, representando al gobierno brasileño frente al FMI y al BIRD entre los años 1951 y 1955.

[253] 17 de febrero de 1956- ¨Por la red de radiodifusión de la "Voz de Brasil", el Presidente de la República transmite sus primeras manifestaciones de programa gubernamental. Biblioteca de la Presidencia de la República. Ver: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1956/06.pdf/view

volvió hegemónico como política económica en la segunda mitad de la década de 1950[254], durante el gobierno de Juscelino Kubitschek, a través de su Plan de Metas, como se analizó en el capítulo 3. En 1964, el golpe militar, con apoyo de EUA, instauró la dictadura en el país y frenó el modo en el que la política desarrollista venía siendo implementada. Los resultados en los ámbitos económico y social de este proceso ya se abordaron en este trabajo.

En las décadas de 1980 y 1990, el sueño desarrollista se desvaneció definitivamente con el neoliberalismo y la hegemonía del capital rentista, como se discutió en el comienzo de este capítulo. Sin embargo, en el inicio de los años 2000, el fracaso de las medidas neoliberales -que además de no garantizar la estabilidad económica prometida, resultaron en una pérdida de derechos sociales, aumento del desempleo y de la extrema pobreza en América Latina-, creó la oportunidad de derrota de las coaliciones políticas que respaldaban su ejecución. Esto resultó en la elección de presidentes que prometieron un gobierno de oposición al pasado neoliberal. Principalmente, a partir de la elección de Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina comenzó a surgir un debate en el ámbito económico sobre el surgimiento de un desarrollismo diferente a aquel que había existido en la segunda mitad del siglo XX.

Curiosamente fue Bresser Pereira, principal referente de la reforma del Estado promovida por el gobierno neoliberal de FHC, quien, en su artículo de 2004, en el diario *Folha de São Paulo* (Bresser Pereira, 2004), acuñó el término "nuevo desarrollismo" para designar la nueva política económica de los países de desarrollo medio con amplios mercados internos, retomando el "antiguo desarrollismo" con bases distintas. En este artículo, Bresser Pereira caracterizaba al "nuevo desarrollismo" como una política económica que confería mayor importancia al sector privado, basada en la apertura de la cuenta comercial (manteniendo la reciprocidad con los aliados económicos para la posibilidad de exportación); en el abandono de la inversión estatal directa en sectores estratégicos como la siderurgia y la petroquímica; y en la mayor preocupación por la estabilidad macroeconómica debido a la inseguridad ocasionada por los flujos de capitales internacionales. Además, afirmaba que la planificación económica debía ser menos sistemática y más estratégica para garantizar mayor competitividad de las industrias nacionales en al ámbito mundial.

[254] Para algunos autores como Cardoso (1977), Lessa (1981), y el propio Bielschowsky (2012), lo que sucedió en el período 1930-1945 fue más una toma de conciencia sobre la importancia de la industrialización en el proceso de crecimiento económico del país; y menos una política de desarrollo económico que buscase una modificación sustancial de la estructura económica.

En otro artículo (Bresser Pereira, 2007), el autor diferenciaba el nuevo desarrollismo de la ortodoxia convencional, del "viejo" desarrollismo. El primero, adoptado por la derecha neoliberal latinoamericana formada por la clase rentista y por el sector financiero, buscaba neutralizar la capacidad competitiva de los países periféricos a través de propuestas que impulsaran el libre funcionamiento del mercado, el control de la inflación a través de tasas de interés desmedidamente altas y la obtención de recursos a través de ahorro externo[255].Utilizando como ejemplo a los tigres asiáticos, Bresser Pereira analizaba que una de las principales diferencias entre el nuevo y el "viejo" desarrollismo residía en la superación del pesimismo exportador de los años 1960, lo que implicó la reorientación de la economía hacia el aumento de las exportaciones de bienes manufacturados y productos primarios con alto valor agregado. Es decir, el autor impulsaba el reemplazo del modelo de sustitución de importaciones del "viejo" desarrollismo, que era dependiente del mercado interno y por eso proteccionista, por el modelo exportador de la nueva estrategia. Para alcanzar estas medidas, el autor defendía la necesidad de un amplio consenso nacional entre capital y trabajo, que debía involucrar empresarios productivos, gobierno, trabajadores y clases medias profesionales.

En la Argentina, la "Cátedra Abierta Plan Fénix", de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, propuso un modelo de desarrollo nacional con equidad como alternativa a la propuesta neoliberal. Este grupo reunió a diversos economistas, entre ellos a Aldo Ferrer[256], y se constituyó en uno de los centros de producción de conocimiento que también comenzó a divulgar propuestas de renovación teórica del desarrollismo. Tanto Ferrer como Bresser Pereira estuvieron en la ciudad de San Pablo entre los días 24 y 25 de mayo de 2010, junto con un grupo de 80 economistas de varios países[257], financiados por la

[255] En economía, el ahorro interno es la parte de la renta de un país que no se gasta en consumo. Esta porción no consumida puede provenir de las familias, de las empresas y del gobierno. Al ser depositada en instituciones financieras, financia la inversión interna y los activos externos netos. Cuando el ahorro interno no es suficiente para financiar las inversiones, un país puede recurrir al ahorro de otros países, el denominado ahorro externo. Contablemente, equivale a un déficit de balanza de pagos en transacciones corrientes (diferencia negativa entre recepción y pagos realizados con el resto del mundo con relación a las transacciones corrientes). Según Bresser Pereira y Gala (2007), la política de crecimiento con ahorro externo se volvió dominante en la década de 1990, acompañada por la apertura financiera de los países en desarrollo y por el aumento de los flujos de capital en dirección a ellos. Uno de los principales problemas de esta política fue el aumento del endeudamiento externo, sin contar los problemas generados por la alta volatilidad de esos capitales, lo que no necesariamente hizo que estos recursos captados externamente se transformaran en crecimiento de tasa de inversión para favorecer el desarrollo nacional.

[256] Alumno de Prebisch, el economista Aldo Ferrer fue uno de los precursores más notables en la discusión de los problemas de desarrollo económico en la Argentina.

[257] Además de Bresser Pereira y Aldo Ferrer, firmaron el documento síntesis del encuentro: Luis Gonzaga Beluzzo, Ricardo Bielschowsky, James Galbraith, Adam Przeworski, Pierre Salama, y Osvaldo Sunkel, entre otros.

Fundación Ford, que elaboraron las "diez tesis sobre el nuevo desarrollismo". Este documento sostenía que el desarrollo económico era un proceso estructural de utilización de todos los recursos domésticos disponibles, con pleno empleo y aumento de la productividad industrial, para la producción de mercancías de mayor valor agregado. Bajo esta perspectiva, el Estado cumplía un papel fundamental en la utilización de fondos públicos para el apoyo de la estrategia nacional de desarrollo. Esta incluía la creación de instituciones financieras para canalizar los recursos domésticos necesarios para el desarrollo tecnológico y la innovación; la creación de oportunidades de inversión privada: y la creación de un salario mínimo adecuado y de transferencia de recursos a los más pobres como forma de neutralizar la concentración de renta, entre otros.

Otro artículo seminal para la discusión brasileña fue el elaborado en 2005 por Siscú, De Paula y Michel. Muy próximo a la dirección señalada por Bresser Pereira, los autores postulaban las líneas básicas de una estrategia nacional de desarrollo que compatibilizara crecimiento económico con equidad social. Sin defender la existencia de un Estado empresario ni de proteccionismo al mercado interno, proponían una estrategia nacional de desarrollo que debía promover, entre otras medidas, el progreso técnico, la implementación de mecanismos de financiamiento de la inversión con ahorro interno, y la creación y el fortalecimiento de instituciones adecuadas al desarrollo, con énfasis en la educación pública para la preparación y el perfeccionamiento del capital humano. La innovación y el desarrollo tecnológico con financiamiento público se destacaban en la propuesta de los autores, dado que estos factores potenciaban la competitividad de las empresas en el mercado internacional. Para esto, reivindicaban la inversión en educación básica y en la formación universitaria como medio para la creación de un sistema nacional de innovación, con sinergias entre universidades, centros de investigación y sector productivo. Además, el aumento de la escolarización era concebido como fundamental para la inclusión económica y para la mejora en la distribución de renta.

Sin especificar de qué modo las propuestas presentadas serían llevadas a cabo, los autores argumentaban que el Estado debía complementar a la acción privada, además de regular la economía, que estaría constituida por un mercado fuerte y un sistema financiero volcado hacia la actividad productiva. Para esto, Siscú et al. defendían una "reforma de la gestión pública" en la que se adoptara

> uma forma de gestão que aproxime as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os ao mesmo tempo mais autônomos e responsáveis perante a sociedade. Tal reforma requer não somente uma maior profissionalização da gestão pública como

> também um certo grau de descentralização do Estado, com a transferência de determinadas funções específicas do Estado a agências (semi) autônomas e a transferência de serviços sociais e científicos a organizações de serviço públicas, semi ou não-estatais" (2005, p. 8).

En lo que concierne al objetivo de nuestra investigación, es necesario resaltar que sin la existencia de un proyecto político que modifique sustancialmente el modo en el que el excedente económico es distribuido y apropiado por las clases sociales, no hay forma de estructurar un proyecto de desarrollo alineado con los interese de las clases populares. Es precisamente por el hecho de que este proyecto no es fruto de la voluntad general de todas las clases, sino por el contrario un proyecto conflictivo que engendra la lucha de clases, que se verá continuamente interrumpido, principalmente en formaciones sociales como las del capitalismo periférico. Dicho de otro modo, son las características típicas de organización del capitalismo en las formaciones sociales periféricas -como la sobreexplotación del trabajo con exacerbada concentración de renta, la dependencia externa con elevada transferencia de valor para las economías centrales, la ausencia de reforma agraria, la existencia de clases burguesas pro-imperialismo, y el modo en el que las crisis cíclicas inciden sobre las economías nacionales de la región latinoamericana, entre otras- las que comprometen el sentido de cualquier política de desarrollo nacional.

Fue Florestan Fernandes quien en su clásico libro *A Revolução Burguesa no Brasil*, publicado en 1975, al caracterizar la revolución brasileña como un proceso esencialmente autocrático, antidemocrático, antisocial y antinacional, defendía que un posible mayor control del atraso económico no implicaría la supresión de la condición dependiente y de subdesarrollo, sino la modificación de las condiciones en la que ambos se manifiestan, manteniendo la histórica doble articulación que garantiza la acumulación capitalista: desarrollo desigual interno y dominación imperialista externa (Fernandes, 2005, p.349). De este modo, se engendraba una forma típica de dominación burguesa, marcada por la confluencia de intereses de la burguesía nacional, que es pro-imperialista, y las burguesías internacionales[258], que mantienen el "desarrollo" y la revolución dentro del orden, subsumida en esta doble articulación que caracteriza al "capitalismo salvaje" de la periferia. El autor no negaba la existencia del crecimiento económico en los países dependientes, apenas señalaba que este se da en la justa medida de mantenimiento, ampliación e intensificación de la

[258] Florestan Fernandes disiente sobre la importancia de la distinción entre una burguesía nacional, agente del nacionalismo económico, y una burguesía internacional, agente del imperialismo. Lo que es importante comprender es la existencia de una hegemonía burguesa que está compuesta por la fusión de ambos intereses, los internos y los externos, funcionando de forma articulada e interdependiente (Fernandes, 1975, p. 146).

incorporación al espacio económico, socio-cultural y político de los países imperialistas, de modo de asegurar la preservación continua de dominación y de expropiación del excedente.

La obra de Florestan Fernandes es absolutamente necesaria para comprender las posibilidades y limitaciones de establecer un nuevo patrón de acumulación en el país, como el defendido por quienes consideraban (y confiaban) en la supresión del carácter periférico y dependiente de la formación social brasileña, a través de una utópica alianza entre capital y trabajo[259],

> O que entra em jogo, portanto, não são as compulsões igualitárias (por mais formais e abstratas que sejam) de uma comunidade política nacional, mais ou menos complexa e heterogênea. Mas o alcance dentro do qual certos interesses especificamente de classe podem ser universalizados, impostos por mediação do Estado a toda a comunidade nacional e tratados como se fossem "os interesses da nação como um todo". Literalmente, pois, revolução nacional significa, em semelhante contexto histórico-social e político: 1) integração horizontal, em sentido e em escala nacionais, dos interesses das classes burguesas; 2) probabilidade de impor tais interesses a toda a comunidade nacional de modo coercitivo e "legítimo". Essa é a base política da continuidade da transformação capitalista, e dele podem resultar, indiretamente e a largo prazo, consequências mais ou menos úteis para as demais classes e universais quanto aos dinamismos da comunidade nacional (Fernandes, 2005, p.350).

Katz (2016) al analizar las propuestas neodesarrollistas identifica algunas de sus inconsistencias y cuestiona su falta de respuestas para lidiar con algunos de los principales problemas que generan las inestabilidades económicas y sociales de las economías periféricas. Uno de estos dilemas, ya tratados en el presente trabajo, es la falta de relación entre la utilización de fuerza de trabajo y la incorporación tecnológica capital intensiva y sus impactos en el mercado de trabajo; además de la informalidad y la precarización de los puestos de trabajo, características constitutivas de estas economías. En este sentido, un mayor crecimiento industrial no necesariamente aumenta el empleo, estimula el consumo y expande el mercado interno. Otro punto que señala el autor reside en el estímulo exportador preconizado que, a través de una tasa de cambio competitiva, con baja inflación y reducción del déficit fiscal penalizaría a la clase trabajadora por sus efectos de devaluación de la moneda, restricción al gasto social y rebaja salarial.

[259] Para Fernandes, las expropiaciones históricas experimentadas por la clase trabajadora brasileña hacen que la implementación de reformas radicales pase a tener un carácter anticapitalista de desarrollo de una conciencia de clase, transformando así la revolución dentro del orden en una verdadera revolución contra el orden establecido. La revolución dentro del orden significa "conquista de la autonomía dentro del desarrollo capitalista, superación del crecimiento por incorporación al espacio económico, sociocultural y político de las naciones capitalistas hegemónicas… mientras que revolución contra el orden existente involucra algo más complejo; una real ruptura con el pasado y con el presente, así como la creación de un nuevo nivel evolutivo" (Fernandes, 1975, p. 129). Para el autor, la primera revolución social daría inicio al desarrollo capitalista autosustentado, mientras que la segunda conformaría un nuevo hombre y una nueva historia, inspirados en las concepciones socialistas del mundo.

Revertir el cuadro de desindustrialización, a través de mayor presencia de las empresas transnacionales en los "sistemas nacionales de innovación", financiados por el Estado y también por estas empresas, es otra contradicción analizada por Katz. Con los limitados presupuestos estatales para investigación, innovación y desarrollo tecnológico habría una disputa por los recursos que serían o bien utilizados para subsidiar al sector privado o bien para invertir en el sector público. Además de esto, como ya se ha debatido en este trabajo, la deslocalización de la producción opera según una lógica de menor costo por los servicios relacionados a cada etapa productiva, manteniendo los de mayor valor agregado en los países centrales. Es en este sentido que la comparación de las posibilidades de desarrollo de los países latinoamericanos con los países asiáticos en sus procesos de *catch up* omite la sobreexplotación de los trabajadores en estos últimos, lo que garantiza la reducción del costo del trabajo y la consecuente atracción que esto promueve para las empresas transnacionales. Por otro lado, al utilizar una comparación entre países sin identificar las especificidades de cada economía no se considera la dinámica de acumulación a escala global ni las barreras impuestas por las grandes empresas para el uso de determinadas tecnologías, considerando de modo simplista que el alcance de determinado nivel de desarrollo depende de la aplicación de políticas económicas acertadas.

En síntesis, son muchos los autores que cuestionan las tesis neodesarrollistas, como Boito Jr & Berringes, 2013; Carneiro, 2012; Castelo, 2012; Gonçalves, 2012; Katz, 2016; y Sampaio Jr., 2012. Todos ellos de algún modo apuntan a la existencia de una contradicción entre lo que ellas profesan como "una alternativa cualitativa de desarrollo capaz de resolver los problemas renuentes de la pobreza y de la dependencia externa- y lo que de hecho significa: apenas una nueva versión de la golpeaba teoría del crecimiento y de la modernización acelerada como solución para los problemas de Brasil" (Sampaio, Jr, 2012, p. 686).

De cualquier modo, y sin entrar en el mérito de la existencia o no de un período neodesarrollista en el país, lo que es importante señalar en esta discusión es que algunos de los programas y políticas implementados tanto por Lula da Silva como por Dilma Rousseff tomaron en consideración algunos de los presupuestos indicados por los neodesarrollistas. A los fines de esta argumentación, una mayor participación del sector privado en la educación con subsidio del fondo público, además de una concepción de la educación alineada con los presupuestos de la TCH y orientada hacia las necesidades del modelo de acumulación son

expresiones de los alcances reales de esta "auténtica alianza por el país", como lo afirmaba el documento de campaña de Lula da Silva, divulgado en 2002.

Se intentó hasta aquí presentar las directrices que sirvieron de base para las políticas económicas tanto de los gobiernos de Lula da Silva como de Dilma Rousseff; partiendo del principio de que las políticas de educación técnica, por ser consecuencia de la necesidad de valorizar el capital en sus diferentes estrategias, deben ser analizadas a la luz de tales exigencias. Sin embargo, como este movimiento no excluye contradicciones, pues hay espacio para procesos más emancipatorios[260], cabe reafirmar que las estrategias de cualificación y de capacitación de la fuerza de trabajo guardan una relación directa con la descualificación del trabajo, presente de modo contundente en cada fase cíclica de crisis capitalista. En el caso de un país periférico como Brasil, que en su fase reciente de acumulación capitalista reprimarizó su economía y participa de cadenas globales de valor con mercancías de menor valor agregado, el aumento de la formación cualificada de la clase trabajadora se revela cada vez más innecesario, transformando en accesorio[261] todo lo que en la educación no sirve al proceso de valorización.

Como se analizó, todo el proceso de desarrollo brasileño que se dio durante la dictadura cívico-militar, con alta explotación de la clase trabajadora, concentración de riqueza y baja escolarización de la población; continuado por la desindustrialización iniciada durante la redemocratización; y la financierización del período posterior, aliada a un proceso de mercantilización de la educación, expresan el movimiento de reproducción del capital en su particularidad. Este movimiento no puede ser explicado como un efecto específico de determinadas políticas o de las actividades de sujetos singulares, a pesar de que contribuyan y actúen en esa dirección. Nuestra posición es que en el ámbito de la división internacional del trabajo y de la participación en el mercado mundial de un país periférico como Brasil, tal movimiento se encuentra determinado por el modo en el que las distintas esferas de esta totalidad social se relacionan entre sí, condicionadas por las posibilidades de actuación como contratendencia a las leyes generales de acumulación capitalista, a la luz de lo que fue discutido en el primer capítulo de este trabajo. Es decir, en este proceso juega un papel

[260] Un punto importante para esta discusión, que no será abordado en este trabajo, se vincula con la desmovilización sindical que sucedió durante el PT, a través principalmente, de la burocratización del movimiento y del alejamiento de las direcciones en relación con sus bases. Para mayor información, ver Galvão (2009).

[261] John Stuart Mill, en su libro *Los Principios de la Economía Política,* decía: "Sin entrar en puntos controversiales, podemos afirmar sin escrúpulos que la meta de toda formación intelectual para la masa de la población debe cultivar la sensatez, prepararla para fomentar un juicio práctico sobre las circunstancias que la rodean. Todo lo que, en el sector intelectual, se pueda sumar a eso, es antes que todo accesorio…" (1996, p.432).

fundamental el modo en el que el Estado actúa a través de su autonomía relativa, pero también la correlación de la lucha de clases y las especificidades de la formación histórica y social brasileña en relación con el lugar que el país ocupa en el capitalismo mundial. Como bien advierte Poulantzas:

> ... o fato de a esquerda ocupar o governo não significa forçosa nem automaticamente que a esquerda controle realmente, os, ou mesmo alguns, aparelhos de Estado. Tanto mais que essa organização institucional do Estado permite à burguesia, no caso do acesso das massas populares ao poder, permutar os lugares do poder real e poder formal ... Mesmo no caso em que a esquerda no poder, além de ocupar o governo, controle realmente os setores e aparelhos de Estado, nem por isso ela controle forçosamente aqueles, ou um entre eles, que detêm o papel dominante no Estado, que constituem o pivô central do poder real. A unidade centralizada do Estado não reside numa pirâmide na qual bastaria ocupar o cume para garantir seu controle (2000, p.141).

Es esta perspectiva la que orientará nuestro análisis. En el próximo capítulo se abordarán las políticas orientadas hacia la educación técnica en el período comprendido entre el inicio del primer mandato del gobierno de Lula da Silva y el primer año del segundo mandato del gobierno de Dilma Rousseff. La intención es que el camino trazado hasta aquí arroje luz sobre el modo en el que las distintas determinaciones históricas que se analizaron influyeron en el diseño de las políticas de educación técnica del período.

Capítulo 5 – La nueva política de educación técnica: ¿murallas epistemológicas para contener el avance del mercado?

En este capítulo se analizarán las políticas de educación técnica desarrolladas por los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, en el período comprendido entre los años 2003 y 2015, a la luz de las reflexiones realizadas en los capítulos anteriores. Precisamente se destacará el modo en el que las necesidades del movimiento de acumulación del capital, en el período mencionado, influyeron en la educación técnica, reafirmando la relación entre el proceso de reproducción del capital, y la formación de un contingente de trabajadores excedentes que desarrolló funciones y ocupaciones propias del trabajo simple. Se partirá de los siguientes presupuestos: **el primero de ellos sostiene que las estrategias de escolarización de la fuerza de trabajo en el ámbito de la educación técnica, en el período analizado, tenían como objetivo preparar al *"precariado"* para el ingreso en el mercado de trabajo a través de formaciones de baja cualificación y alta instrumentalización, ajustando la fuerza de trabajo a las necesidades del modo de reproducción del capitalismo periférico. El segundo presupuesto sostiene que la expansión de la educación técnica también debe ser analizada como la creación de un área propia de valorización del capital, abriendo nuevas posibilidades de mercantilización de la educación.** Reafirmamos, sin embargo, que por ser la educación una de las esferas dentro de una totalidad más amplia, cualquier cambio en su estructura se da a partir de un movimiento lento, rodeado de conflictos y contradicciones, justamente por el hecho de ser expresión de la lucha de clases que se organiza a partir de la defensa de una determinada concepción de sociedad y de educación de la clase trabajadora.

Con la elección de Lula da Silva y el comienzo de su gobierno el 1 de enero de 2003, algunas acciones y programas fueron organizados para alcanzar las propuestas divulgadas durante el período de campaña. Lo que se propone el presente análisis es averiguar en qué medida la necesidad de cambio del modelo económico impactó en las políticas de educación técnica, ya que se difundió la idea de que para el crecimiento de la actividad productiva sería necesaria la inserción de una fuerza de trabajo cualificada en el mercado de trabajo[262]. En este

[262] Varios fueron los reportajes de diario y lanzamientos de boletines informativos y correlatos de los grandes grupos y organizaciones económicas en los que los empresarios reclamaban la falta de mano de obra cualificada en el país y el impacto de esa situación en el aumento de la productividad y la consecuente reducción de la competitividad de la producción brasileña. Ver la serie del boletín "Sondeo Especial" de la Confederación Nacional de la Indústria (CNI, 2020), y también Resende, 2011.. Sugerimos también, para profundizar esta discusión, la lectura y la consulta de las referencias de IPEA, 2015.

sentido, un importante dato que podría corroborar tales afirmaciones fue el crecimiento cuantitativo de instituciones de formación de técnicos en el período analizado.

Como se observó en el capítulo anterior, las primeras instituciones de enseñanza técnica, denominadas Escuelas de Aprendices Artífices, se crearon en Brasil en 1909, durante la presidencia de Nilo Peçanha. El año anterior a la elección de Lula da Silva existían 140 instituciones públicas dedicadas a este nivel de enseñanza[263]. En 2005, durante el primer mandato de Lula da Silva, a través de la publicación de la Ley nº 11.195, se lanzó la primera fase del Plan de Expansión de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica que permitió la construcción de sesenta nuevas unidades educativas. En 2007, se lanzó la segunda fase del plan, que viabilizó la creación de nuevos establecimientos, dando lugar a un total de 356 unidades al final de 2010. Así, entre los años 2003 y 2010, 214 nuevas instituciones[264] fueron creadas. Al final de 2014, este número se elevó a 578, que sumado a las 66 nuevas instituciones creadas entre 2015 y 2016, dieron lugar a 644 nuevos establecimientos[265] (MEC, 2016). En síntesis, en los trece años en los que el PT gobernó el país, se dio un crecimiento 3,6 veces mayor a los noventa y tres años anteriores.

Frente a los datos presentados, no queda duda de que ese nivel formativo adquirió, en aquel momento, un carácter estratégico para el proyecto desarrollista del país, en lo que respecta a la cualificación de la fuerza de trabajo. El propio ministro de educación estableció que: "Frente a esta **expansión** (la referida Red Federal) **sin precedentes**… (se) evidencian con gran nitidez los deseables vínculos entre educación sistémica, desarrollo y territorialidad" (MEC, 2007, p.32, subrayado nuestro). Además, "la Educación Profesional y Tecnológica está siendo convocada no solo a atender las nuevas configuraciones del mundo del trabajo, sino, igualmente, a contribuir para la **elevación de la escolaridad** de los trabajadores" (MEC, 2009, p.7, subrayado nuestro).

No es necesario prolongar demasiado la afirmación de que el aumento de inversiones en este nivel de formación expresa una concepción de educación que mantiene una fuerte relación con un determinado modelo de desarrollo y de función estatal. En otros términos, como se ha definido a lo largo de este trabajo, la educación concebida como relación social está suscrita a una totalidad más amplia, que ilumina el modo en el que determinadas políticas

[263] Es importante recordar que en Brasil, la educación técnica puede ser ofrecida por las distintas instancias que componen la federación (gobierno nacional, estatal y municipal), además del sector privado.
[264] Una de las 140 instituciones creadas entre 1909 y 2001 culminó con sus actividades.
[265] Según nuestro cálculo se contabilizaron las unidades inauguradas luego del *impeachment* de Dilma Rousseff por el hecho de haber sido planificadas y el presupuesto aprobado durante su presidencia.

se organizan y se concretan. En este sentido, para comprender el carácter que la educación asume en determinada sociedad en un momento histórico específico, se vuelve necesario hacer visible el modo en el que alimenta y se articula con un determinado modo de reproducción de esta sociedad. Cabe destacar que esta relación no está dada, sino que es resultado también de las presiones y disputas existentes en la propia sociedad, y en el ámbito de las relaciones existentes entre las distintas fracciones de clase que disputan el poder en el aparato estatal.

De esta manera, volviendo a los documentos del MEC ya citados, lo que interesa analizar es sobre qué fundamentos tal "expansión sin precedentes" del nivel técnico fue construida, y de qué modo contribuyó no solamente a responder a las demandas del mercado sino también a "elevar la escolaridad de los trabajadores", en caso de que esto de hecho haya ocurrido. En este capítulo se abordarán estas cuestiones a través del análisis de los mandatos de Lula da Silva (apartados 5.1, 5.2 y 5.3) y Dilma Rousseff (apartado 5.4), dando especial importancia en esta última parte al principal programa creado en el país para la educación técnica: el Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo (PRONATEC).

5.1 – La derogación del Decreto nº 2208/97

Una de las primeras medidas relacionadas con la educación técnica, del primer mandato del gobierno de Lula, fue la derogación del Decreto nº 2208/97, compromiso asumido durante la campaña presidencial. Como se presentó en el capítulo anterior, dicho Decreto, que trató de regular la educación técnica luego de la promulgación de a LDB de 1996, había sido rechazado por las fuerzas progresistas del país[266], por el retroceso que implicaba al disociar la educación técnica de la educación básica, en tanto reducía "la formación técnica en módulos disociados y estancos, dando un cuño de entrenamiento superficial a la formación profesional y tecnológica de jóvenes y adultos trabajadores" (MEC/SEMTEC, 2004, p. 2), según las necesidades del mercado. Nos detendremos en el análisis de la derogación del Decreto, porque ese proceso trae elementos que ayudarán a la comprensión de la dirección que la política de educación técnica asumió durante el gobierno del PT.

Por tratarse de un Decreto fundamental para la organización de la educación técnica, su derogación era una de las principales medidas que debían tomarse para el desarrollo de una nueva política de educación técnica en el país. Y como se ha defendido en este trabajo,

[266] A través de diversos estudios, discusiones y audiencias públicas realizadas durante el período de elaboración de la Constitución, de la LDB y del Plan Nacional de Educación.

el cambio de una política pública en el área educativa, que se relaciona directamente con la dualidad estructural de la sociedad brasileña, no puede ser un proceso vacío de conflictos y contradicciones. Precisamente por el hecho de que la educación forma parte de la totalidad, la discusión de una nueva política educativa pone en evidencia los elementos que caracterizan a los distintos proyectos societarios que están en disputa en el país, así como sucedió en el período de transición de la dictadura cívico-militar, y en el proceso de elaboración de la Constitución y de la nueva LDB.

Además, representantes de estos diferentes proyectos también conformaron las fuerzas que gobernaron el país a partir de 2003, destacándose los que se organizaron en torno a la candidatura de Lula da Silva a favor de la defensa de la distribución de la riqueza y la disminución de la desigualdad social. Las fuerzas de izquierda que componían este último grupo tenían expectativas de que por primera vez en la historia se realizarían reformas de base que atacarían las cuestiones estructurales que determinaron la manera en la que fue organizada la formación social brasileña. Justamente por esto, el proceso de derogación estuvo marcado por disputas y contradicciones que involucrarían a distintos sujetos, como investigadores del área de la educación y diversos representantes de entidades de la sociedad civil y de órganos gubernamentales y empresariales.

Durante el año 2003, el Ministerio de Educación a través de la Secretaría de Educación Media y Tecnológica (SEMTEC/MEC)[267] realizó tres seminarios[268] y varias consultas y discusiones con órganos de la sociedad civil y política, con el objetivo de encaminar el proceso de derogación del Decreto nº 2208/97 y regular los artículos de la LDB que versaban sobre la educación profesional y su relación con la enseñanza media (Art. 36, y Art. 39 a 42).

En febrero de 2004, el equipo dirigente de la SEMTEC divulgó un documento que buscó rendir cuentas a la sociedad de todo el proceso de discusión que había involucrado a 26 instituciones e investigadores vinculados con el tema (MEC/SEMTEC, 2004a). La argumentación presentada en estos documentos, a pesar de que proponía un decreto para la derogación de otro decreto, evidenció un método distinto al del gobierno anterior. En este caso estuvo "marcado por la consulta y por el diálogo con la sociedad civil y política,

[267] Específicamente la dirección de Enseñanza Media y la dirección de Educación Profesional y Tecnológica.
[268] "Enseñanza media: construcción política" en mayo; "Educación profesional: concepciones, experiencias, problemas y propuestas" en junio; y "Gestión estatal de la educación profesional" en agosto.

como estrategia de reconocimiento de diferentes intereses, así como por la transparencia en las discusiones y en las decisiones" (MEC/SEMTEC, 2004 a, p.2).

Entre el conjunto de reuniones, seminarios y debates realizados cabe destacar el "Seminario Nacional de Educación Profesional – Concepciones, Experiencias, Problemas y Propuestas"[269], realizado entre los días 16 y 18 de junio de 2003, con la participación de más de mil profesionales relacionados con el área de la educación técnica y tecnológica, además de 417 instituciones entre sindicatos, gobierno y sociedad civil organizada. El objetivo del seminario fue el debate del papel de la educación técnica en el nuevo proyecto de desarrollo nacional "comprometido con la justicia social y la distribución de renta" (MEC/SEMTEC, 2003a, p.5), que partía del presupuesto de que el Estado tendría un papel decisivo en la generación del desarrollo y la educación técnica sería un área estratégica para lograrlo. La metodología utilizada para la conducción de las discusiones durante el Seminario fue la producción previa de un documento base que contenía los presupuestos generales, los específicos para la educación técnica y las propuestas para la redefinición de una nueva política pública de educación técnica. Los debates realizados durante el Seminario dieron lugar al documento "Propuestas de políticas públicas para la Educación Profesional y Tecnológica", que sirvió a la primera versión del decreto sustitutivo del 2208/97. Durante el seminario, se produjeron varios debates entre las fuerzas políticas presentes, como bien describen Frigotto, Ciavatta y Ramos (2005), participantes activos de todo el proceso de discusión de la derogación del decreto mencionado.

A lo largo de este proceso, Frigotto y Ciavatta (2003) y Frigotto et al (2005 y 2005a) identificaron tres posiciones asumidas por diferentes grupos e instituciones. Una de ellas estaba a favor solamente de la derogación del Decreto nº2208, con el argumento de que gran parte del contenido de un nuevo decreto era redundante a lo dispuesto en la LDB. Algunas de las entidades e investigadores que defendían esta propuesta consideraban el contenido de un nuevo decreto como una "acomodación conservadora, en la media en que concilia las intenciones del gobierno, de las instituciones públicas y de las instituciones privadas, invirtiendo la posición de estas últimas" (Frigotto y Ciavatta, 2003, p. 69). Otros

[269] Investigadores del núcleo de documentos y datos sobre trabajo y educación (Neddate) de la Universidad Federal Fluminense (UFF) junto con otros de la Universidad Estadual de Rio de Janeiro (UERJ) y de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) elaboraron el documento "Camino para la redefinición de la política pública para la educación tecnológica y el sistema nacional de formación profesional continuada – propuestas", que fue entregado al Ministerio de Educación en enero de 2003. Estas propuestas sirvieron como base para la elaboración del documento base del Seminario Nacional de Educación Profesional (Frigotto; Ciavatta y Ramos, 2005).

argumentaban que era el Consejo Nacional de Educación el que debía reglamentar los artículos 36 y 39 a 42 de la LDB.

Otra posición defendía el Decreto nº2208 con algunas pocas alteraciones. A su vez, presentaba objeciones de orden legal y pedagógico frente a un nuevo decreto, especialmente a la defensa realizada por el SENAI que, según Frigotto y Ciavatta (2003), estaba respaldada por la libertad atribuida a la institución para vender cursos de nivel técnico y básico, sin control público sobre la utilización de recursos provenientes del fondo obligatorio. Finalmente, la tercera postura, defendida por la mayoría, estaba a favor de un nuevo decreto que derogara el anterior. Entre los que defendían la elaboración de un nuevo decreto, algunos estaban a favor de la elaboración posterior de una ley específica para la educación técnica, y otros a favor de una revisión en profundidad de la LDB.

Los autores citados defienden que la opción por la publicación de un nuevo decreto era apenas un dispositivo transitorio que, por un lado, posibilitaría una mayor autonomía en las instituciones de enseñanza para organizar la educación técnica; y por otro, representaría un tiempo necesario para la organización de la sociedad civil en pro de una transformación más estructural de la educación brasileña. Es decir, se asumía la existencia de intereses contrapuestos en la sociedad (y en el gobierno), que estaban expresados en el posicionamiento de las distintas entidades que estuvieron presentes en los espacios de discusión organizados, pero se apostaba a la posibilidad de progreso que un proceso de debate más amplio podía ofrecer.

La diferencia entre la primera y la tercera posición era apenas de tramitación política y no de principios y concepciones, dado que para algunos la simple derogación del Decreto nº 2208 no garantizaba el desarrollo de una nueva concepción de enseñanza secundaria y educación técnica, ya que los sectores conservadores harían valer sus interés en las disputas que ocurrirían tanto en el Consejo Nacional de Educación (primera propuesta) como en el Congreso (en la defensa de una ley específica para la educación técnica o en la revisión de la LDB, como defendían algunos que eran favorables a la tercera propuesta).

En la presentación de los Anales del referido seminario, se postulaba que, además del aumento de vacantes, la política de educación técnica debía procurar el interés público, y no los clientelísticos y corporativos, para contribuir a “la superación de los límites estrechos de enfoque economicista, preso de las propuestas que impone la educación técnica a la función d mero ajuste de la fuerza de trabajo a las demandas del aparato productivo” (MEC/SEMTEC, 2003a, p.69). Otra propuesta era la creación de un presupuesto específico para el área a través

del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Profesional, y de sus correspondientes fondos estatales.

Uno de los presupuestos del documento base del Seminario era la articulación de la educación profesional con la educación básica, con una defensa vehemente de la escuela unitaria como forma de superar la dualidad educativa, y la no subordinación de la política educativa al economicismo y a las determinaciones del mercado. También constaba en el documento, en el ámbito de la educación para jóvenes y adultos, la crítica a los cursos desarrollados por el PLANFOR, por su desarticulación con la educación básica, y al hecho de que este nivel educativo no estuviera contemplado en el FUNDEF[270]. En este sentido, frente a los bajos índices de escolarización de la clase trabajadora, se proponía una articulación más efectiva de la educación técnica con la educación básica de jóvenes y adultos trabajadores, además de defender una concepción de la educación de jóvenes y adultos como política pública de educación continuada, con el diseño de un presupuesto y de recursos específicos para el área (MEC/SEMTEC, 2003b).

Aproximadamente a un año de la realización del Seminario y luego de la elaboración de siete versiones de minuta del nuevo decreto, el 23 de julio de 2004[271] se publicó el Decreto nº 5154, concebido como "una medida de transición a ser ampliamente discutida con la sociedad, con el fin de construir democráticamente una propuesta de Anteproyecto de la Ley de EPT" (MEC/SEMTEC, 2004, p.3).

Como se señaló con anterioridad, el proceso de publicación del nuevo decreto representó no tanto la simple derogación del anterior, sino la continuidad del proceso de discusión que había iniciado la SEMTEC/MEC. Sin embargo, a diferencia de lo que defendían intelectuales del área de la educación como Gaudêncio Frigotto, Maria Ciavatta o Acácia Kuenzer, que abogaban por una profunda revisión de la LDB con vistas a producir, a mediano plazo, la inauguración de una nueva política de educación técnica con principios y fundamentos emancipatorios para la clase trabajadora, lo que estaba en discusión era la formulación de una legislación específica para la educación técnica. Tal como señala Frigotto et al (2005a),

[270] Sobre el PLANFOR y el FUNDEF, ver capítulo 4.

[271] Cabe destacar que, en enero de 2014, el entonces ministro de educación, Cristóvam Buarque (PDT), fue destituido (por teléfono) y reemplazado por el petista Tarso Genro que permaneció en el cargo hasta julio de 2005, cuando fue sustituido por Fernando Haddad, también del PT. Uno de los motivos alegados por Lula para la destitución de Cristóvam fue que lo consideraban muy "académico" y mal gestor (Folha on line, 2004). Cristóvam fue rector de la Universidad de Brasilia de 1985 hasta 1989, gobernador del Distrito Federal de 1995 a 1998, y fue electo senador en 2002.

> o que se pretendia era a (re)construção de princípios e fundamentos da formação dos trabalhadores para uma concepção emancipatória dessa classe. Acreditava-se que a mobilização da sociedade pela defesa do ensino médio unitário e politécnico, a qual conquanto admitisse a profissionalização, integraria em si os princípios da ciência, do trabalho e da cultura, promoveria um fortalecimento das forças progressistas...Isso, certamente, levaria a uma revisão profunda e orgânica da atual LDB e não a uma lei específica para a educação profissional (p. 1090-1091).

En el texto en el que se presentan los motivos para derogación del Decreto nº 2208, se justificaba su provisionalidad por la necesidad de ampliar y profundizar el debate para una "reglamentación democrática y colectivamente construida", ya que la negociación necesaria para la construcción de un nuevo marco regulatorio involucraría a "los ministerios, los actores sociales, el pacto nacional y el Congreso Nacional". De todos modos, antes de la reglamentación definitiva propuesta, se defendía la necesidad de establecer las posibilidades de articulación entre educación técnica y educación media, vetada por el Decreto nº 2208.

La elaboración de una ley específica para la educación técnica, sin la discusión del conjunto de presupuestos que nortean la educación nacional y la relación que estos establecen con la educación técnica, traería en sí la continuidad de la histórica fragmentación y falta de integración que siempre caracterizó a ese campo. Tal como veremos a continuación.

En el documento titulado "Subsidios para el proceso de discusión de la propuesta de anteproyecto de ley de educación profesional y tecnológica" divulgado por el MEC en noviembre de 2004, se proponía la **creación de un Subsistema Nacional de Educación Técnica y Tecnológica, integrante del Sistema Nacional de Educación**, con el objetivo de articular e integrar la redes públicas (nacional, estatal y municipal), la red privada y de todos los agentes de los diversos segmentos de la sociedad civil organizada involucrados con esta modalidad educativa (MEC/SEMTEC, 2004, p. 16, subrayado nuestro).

Se podría argumentar, en este caso, que la propuesta de ley tenía el mérito de buscar integrar la educación técnica con la educación nacional, pues, como ya se ha señalado en el capítulo anterior, una de las críticas a la LDB fue la exclusión de la educación técnica de la educación básica, conformando una organización aparte, no integrada a la estructura de la educación regular. Sin embargo, la creación de un subsistema como parte integrantes de un sistema, supone, obviamente, la existencia del propio sistema nacional que lo precede. Este no era el caso. Uno de los principales intelectuales de la educación brasileña, Dermeval Saviani,

desde la elaboración de su proyecto de tesis de doctorado[272] en 1968, defendió que en Brasil no existe un sistema educativo. Durante aproximadamente 40 años, participó de debates y continuó sus estudios persistiendo en esta línea de argumentación. Para Saviani, existe una confusión en el uso del término sistema, que frecuentemente es utilizado como sinónimo de red de escuelas[273]. La siguiente cita del autor recupera una importante reflexión para nuestra discusión[274]. Un Sistema de Nacional de Educación debe representar,

> um conjunto unificado que articula todos os aspectos da educação no país inteiro, com normas comuns válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns visando assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país. Não se trata, portanto, de se entender o Sistema Nacional de Educação como um grande guarda chuva com a mera função de abrigar 27 sistemas estaduais de ensino, incluindo o do Distrito Federal, o próprio sistema federal de ensino e, no limite, 5.570 sistemas municipais de ensino, supostamente autônomos entre si .... o Sistema Nacional de Educação se reduzirá a uma mera formalidade, mantendo-se, no fundamental, o quadro de hoje com todas as contradições, desencontros, imprecisões e improvisações que marcam a situação atual (Saviani, 2014, p.58).

La propuesta del MEC de crear un subsistema de educación técnica integrado al Sistema Nacional de Educación partía de la concepción del sistema como red articulada. Sistema comprendido como un mero vinculador de las redes estatales y municipales, en el que la educación técnica, organizada en un sistema propio, conformaría una red que también se articularía a las demás. No se trata, por lo tanto, de un proceso de construcción conjunta de presupuestos y reglas entre los diferentes entes federativos con gestión compartida y regulación establecida a través de las directrices y metas de un Plan Nacional de Educación. Es decir, en la concepción del Sistema Nacional de Educación, como bien defiende Saviani (2014), hay una construcción de valores que son compartidos a través de normas propias y comunes. Además, al ser un sistema público, las instituciones privadas lo integrarían como particulares, asumiendo su naturaleza administrativa sin ningún tipo de transferencia del fondo público, ya sea a través de subsidios o de exenciones fiscales[275].

Al proponer una ley específica para la educación técnica, sin el debate de un proyecto de Sistema Nacional de Educación, integrado en un conjunto unificado que articule todos los aspectos de la educación en el país, el MEC perpetuaba la histórica fragmentación de la

[272] En 1971, Saviani defendió su tesis titulada "El concepto de sistema en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional", que fue publicada como libro en 1973 con el título *Educación brasileña: estructura y sistema*.

[273] Surgiría de aquí la utilización equivocada del término sistema estatal de educación, sistema privado de educación, etc.

[274] Cabe resaltar que el propio MEC participaba de este diagnóstico, en febrero de 2004. Ver MEC/SEMTEC, 2004a.

[275] El carácter de participación de los entes privados en la educación nacional era uno de los principales debates en la elaboración de la LDB de 1996. Ver capítulo 4.

educación técnica. Como se verá más adelante, lo que imperó fue la tentativa de articulación de las diferentes redes de enseñanza entre sí, con la dilución de responsabilidades educativas del Estado entre el sector privado, instituciones filantrópicas, y el tercer sector. Menos formación humana y más adecuación del trabajador a las necesidades del mercado de trabajo.

Por otro lado, como señala Rodrigues (2005), la promulgación del Decreto nº5154 no modificó el orden legal de la educación técnica a partir de los expresado en la LDB: volvió apenas más claras las posibilidades de articulación de la educación secundaria con la educación técnica, retomando así la viabilidad de organización de la formación integrada, excluida como tal a partir de la promulgación del Decreto nº2208.

En efecto, en su Art. 4, el Decreto nº 5154 estableció que:

> § 1º A articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio dar-se-á de forma:
>
> I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno;
>
> II - concomitante, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer:
>
> a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;
>
> b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; ou
>
> c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados;
>
> III- subseqüente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio".

El Decreto promovió, por un lado, el reconocimiento de las posibilidades de articulación establecidas anteriormente que reforzaban la dualidad educativa, como ya se analizó. Por otro lado, recuperó la formación integrada como una organización pedagógica que posibilitaría enfrentar esta situación. En síntesis, el gobierno se pospuso enfrentar la dualidad estructural de la educación brasileña, apostando a una conciliación de los distintos intereses que estaban en disputa en el escenario educativo brasileño.

Lo que vale la pena resaltar de período, tal como sostiene Rodrigues (2005), es que el proceso de promulgación del Decreto nº5154 reavivó el debate sobre la concepción de la educación politécnica, que como se analizó en el capítulo 4, estaba presente en el primer proyecto de la LDB presentado por el diputado nacional Octávio Elísio. La importancia de esta discusión para el presente trabajo deriva del hecho de que esta concepción pedagógica es

reivindicada por aquellos que se oponen y luchan por la superación de la dualidad educativa en el país. Marcada por el signo de la contradicción, la defensa de la formación politécnica debe considerar los límites para su efectivización en el ámbito de una sociedad capitalista, y precisamente por eso, la correcta lectura de las posibilidades de desarrollo de reglamentación, proyectos pedagógicos y otras estrategias en el ámbito de las políticas públicas educativas que sean afines a esta concepción.

Más de una década después de la presentación del texto "Sobre la concepción de la educación politécnica" de Demerval Saviani durante el "Seminario *shock* teórico" promovido por la Escuela Politécnica de Salud Joaquím Venâncio (EPSJV), en diciembre de 1987, la recuperación de esa discusión se estableció sobre nuevas bases. En aquella época, Saviani alertaba sobre la imposibilidad de pensar una formación politécnica en el interior de una organización educativa que no se fundamentara en este presupuesto. Sin embargo, argumentaba que:

> Se do ponto de vista histórico continua em pauta, sob o aspecto político, a questão do socialismo como expressão da exigência de superação da ordem capitalista, ainda vigente, então, sob o aspecto pedagógico, mantém-se também em pauta a questão da politecnia, já que é por meio dessa expressão que se pode reconhecer imediatamente a concepção de educação que busca, a partir da própria sociedade capitalista, superar a concepção burguesa de educação (Saviani, 2003, p. 147).

Derivando la noción de formación politécnica del trabajo como principio educativo general, el autor defendía que estuviera dirigida a superar la división entre el trabajo manual y el trabajo intelectual, entre la formación general y la formación profesional, enfrentando la dualidad educativa.

> A sociedade moderna, que generaliza as exigências do conhecimento sistematizado, é marcada por uma contradição: como se trata de uma sociedade alicerçada na propriedade privada dos meios de produção, a maximização dos recursos produtivos do homem é acionada em benefício da parcela que detém a propriedade dos meios de produção, em detrimento da grande maioria, os trabalhadores, que possuem apenas sua força de trabalho. Na sociedade capitalista, a ciência é incorporada ao trabalho produtivo, convertendo-se em potência material. O conhecimento se converte em força produtiva e, portanto, em meio de produção. Assim, a contradição do capitalismo atravessa também a questão relativa ao conhecimento: se essa sociedade é baseada na propriedade privada dos meios de produção e se a ciência, como conhecimento, é um meio de produção, deveria ser propriedade privada da classe dominante. No entanto, os trabalhadores não podem ser expropriados de forma absoluta dos conhecimentos, porque, sem conhecimento, eles não podem produzir e, se eles não trabalham, não acrescentam valor ao capital. Desse modo, a sociedade capitalista desenvolveu mecanismos através dos quais procura expropriar o conhecimento dos trabalhadores e sistematizar, elaborar esses conhecimentos, e devolvê-los na forma parcelada." (Saviani, 2003, pp. 136-137).

Como ya se analizó, la dualidad educativa tiene como base la fragmentación del conocimiento íntimamente relacionada con lo necesario para la ejecución de determinadas

actividades exigidas por un puesto de trabajo o por una ocupación en general. Mientras que la formación politécnica está fundamentada en un proceso de trabajo en el que existe una indisociabilidad entre el hacer y el pensar, entre el conocimiento y la práctica. Indisociabilidad que solamente sería posible con la socialización de los medios de producción en una sociedad sin clases.

Si se considera la profunda desigualdad social del país y la composición del mercado de trabajo, analizados en los capítulos anteriores, tal propuesta pedagógica no tiene posibilidad material de desarrollarse en su plenitud, dado que la mayoría de los hijos de la clase trabajadora tiene la necesidad prematura de vender su fuerza de trabajo para garantizar su subsistencia y la de su familia. De este modo, el mercado de trabajo necesita de estos jóvenes que buscan su primer empleo: a través de su sobreexplotación aumentan la población que conforma el EIR o proletariado precarizado. En consecuencia, demanda y oferta de trabajo joven precarizado conforman un par que confluye en el modo en el que el capitalismo se organiza en el país, volviendo la universalización de la formación politécnica una propuesta imposible de ser concretada.

Sin embargo, tanto Saviani (2003) como Frigotto et al (2005) conciben que, aún como contradicción, la formación politécnica se configuraría como un horizonte a ser alcanzado, siendo la oferta de "una educación media integrada a la educación técnica, sobre la base unitaria de formación general… una condición necesaria para lograr el "pasaje" a una nueva realidad" (Frigotto et al, 2005, p.43).

Los que pensaban que la publicación del Decreto nº5154 era un dispositivo transitorio, que al mismo tiempo que permitía la diversidad de posibilidades de articulación entre la educación media y la técnica, podía movilizar a la sociedad a favor de una educación secundaria integrada que sentara las bases para el "pasaje hacia la formación politécnica", observaron una serie de medidas lanzadas por el Ministerio de Educación, posteriormente a la publicación del Decreto, que pusieron en evidencia que una efectiva política de integración no era y no sería prioridad.

Es decir, lejos de un trabajo de discusión con la sociedad sobre concepciones pedagógicas afines a la emancipación de la clase trabajadora que pudiesen crear un caldo de cultivo necesario para la construcción de nuevas normativas para la política educativa consustanciada en una nueva LDB; lo que sucedió en la educación los primeros años del gobierno de Lula da Silva fue la derrota de las fuerzas progresistas, lo que produjo que predominara "la conservación de principios y prácticas que orientaron las reformas en el gobierno de FHC"

(Frigotto et al, 2005, p. 1107). Así, como quedó demostrado en el capítulo 4, una vez más, "las expectativas de cambios estructurales en la sociedad y en la educación, pautadas en los derechos inscriptos en la Constitución Nacional de 1988" (Frigotto et al, 2005, p.1088), no se cumplieron; a pesar de los compromisos asumidos por el candidato Lula da Silva con las fuerzas progresistas de la sociedad brasileña durante el período pre electoral.

A continuación, se analizarán algunas medidas implementadas en el gobierno de Lula da Silva que no se aproximaron a las expectativas de transformación de la realidad educativa de la clase trabajadora brasileña.

5.2 Algunas medidas para la "publicización" de la educación en el primer mandato de Lula da Silva

El primer año del primer mandato del presidente Lula da Silva, a través del Decreto nº4791 del 22 de julio de 2003, se aprobó un nuevo reglamento del MEC que modificó algunos aspectos de su organigrama. Se crearon nuevas secretarías, lo que evidenció que algunos temas y áreas pasaron a tener una atención diferenciada en el nuevo gobierno. Se crearon la Secretaría de Inclusión Educativa, la de Educación Especial y la Extraordinaria de Erradicación del Analfabetismo. La antigua Secretaría de Educación Fundamental se unió con la educación infantil y se modificó su denominación por Secretaría de Educación Infantil y Fundamental.

En aquel momento, la educación técnica continuaba vinculada con la educación secundaria en una misma secretaría, la Secretaría de Educación Media y Tecnológica-SEMTEC[276]. Entre sus competencias, la SEMTEC era responsable por el proceso de formulación e implementación de la política de educación secundaria y tecnológica; por el apoyo técnico y financiero a los sistemas de enseñanza de la educación secundaria y tecnológica de los diferentes niveles de gobierno; y también por el establecimiento de mecanismos de articulación e integración con el sistema productivo para identificar la demanda cuantitativa y cualitativa de la fuerza de trabajo necesaria para dicho sistema (MEC/SETEC, 2004).

El 28 de julio de 2004, a través del Decreto nº 5159, en la misma semana en la que se publicó el Decreto nº 5154, una nueva modificación se realizó en la estructura del MEC: la educación técnica se separó de la educación básica y pasó a integrar una secretaría exclusiva,

[276] La SEMTEC presentaba varias coordinaciones, entre ellas la coordinación general de educación técnica, la coordinación de educación secundaria y la coordinación general de capacitación tecnológica.

la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica – SETEC. Esta modificación organizativa expresó la dirección que tomarían las políticas públicas educativas a partir de ese momento.

La educación secundaria pasó a compartir la Secretaría de Educación Básica junto con la educación infantil y primaria. La Secretaría de Inclusión Educativa y la de Erradicación del Analfabetismo se fundieron en la Secretaría de Educación Continuada, Alfabetización y Diversidad (SECAD); y se creó también una secretaría específica para la educación a distancia. Exactamente ese mismo día, se lanzó el Programa Escuela de Fábrica que se analizará más adelante en este capítulo. Lo que interesa en este momento es subrayar que la separación de la gestión de la educación técnica de la educación básica no respondió solamente a una necesidad puramente administrativa. La desintegración entre ambas se inició en el ámbito del propio Ministerio de Educación que promovió la separación entre la educación básica, la educación técnica, la educación continuada y la alfabetización.

Además de la nueva estructura del Ministerio de Educación, otras reformas conservadoras fueron implementadas por el gobierno nacional, demonstrando que difícilmente la política de educación técnica aislada conseguiría crear las condiciones necesarias para la transformación de la realidad educativa de la clase trabajadora brasileña. Entre estas reformas, es importante detenernos en aquellas que propiciaron un cambio en la relación entre el sector público y el sector privado, específicamente la reglamentación de las sociedades públicas privadas (PPP).

En la publicación de 1997 del Banco Mundial, titulada "El Estado en un mundo en transformación", este organismo defendía una reformulación del papel de Estado en los países periféricos: "El Estado es esencial para el desarrollo económico y social, no como promotor directo del crecimiento, sino como socio, catalizador y facilitador" (Banco Mundial 1997, p.1). Así, se debía "distinguir entre las actividades colectivas cuya realización debe continuar en manos del poder público y aquellas cuyo financiamiento debe ser público pero su ejecución privada – valiéndose de comprobantes, contratos y otros mecanismos como puente entre el sector público y el privado" (p.57). Con una fuerte crítica al monopolio estatal en la prestación de servicios sociales, el Banco Mundial estableció la necesidad de articular un "nuevo marco normativo" que permitiera la consolidación de diversas estrategias de privatización de los servicios públicos.

Como bien señala Antunes (2003), el surgimiento del neoliberalismo en la década de 1990 fue una respuesta del capital a su propia crisis estructural, en la que se observaba la

tendencia decreciente de la tasa de ganancia. En ese contexto debe ser comprendida la crítica al papel monopólico del Estado en la prestación de servicios sociales, ya que fue una de las expresiones de un proceso de reorganización del capital y de su sistema ideológico y político de dominación frente a la denominada crisis del taylorismo y del fordismo. Como ya se ha debatido en los capítulos anteriores, el proceso iniciado en esa época adquirió rasgos específicos en países periféricos como Brasil, determinando su incorporación al mercado mundial de modo más subalterno y dependiente.

El nuevo marco normativo defendido por el Banco Mundial fue elaborado durante los gobiernos de FHC y de Lula da Silva, y sentó las bases para un aumento de la participación del sector privado en la educación pública. Esto le atribuyó al empresariado la función social de "salvar" a la escuela pública. El proceso de mercantilización de la educación no se inició en la gestión de Lula da Silva; sin embargo, en su gobierno y en el de Dilma Rousseff, se consolidó tanto a través de la participación del sector privado en la propagación de una formación orientada a las necesidades del mercado (lo que reforzó la dualidad educativa), como a través de la apertura de este mercado a la explotación del capital. En el transcurso de este capítulo, se presentará un análisis para sostener este argumento.

Como ya se ha debatido en el capítulo 4, durante el gobierno de FHC, a través de la Reforma Administrativa del Estado[277], se generalizó el proceso de privatización de las actividades que "podían" ser controladas por el mercado. También se instaló la descentralización, para el sector público no estatal, de servicios considerados como actividades no exclusivas del Estado (como el caso de los servicios de educación, salud, cultura e investigación científica), teniendo a las instituciones del tercer sector[278] como participantes en su oferta. Por este motivo, se sancionaron las Leyes nº 9.367, del 15 de mayo de 1998, y la nº 9.790, del 23 de marzo de 1999, que instituyeron respectivamente las figuras jurídicas de organizaciones sociales (OS) y organizaciones sociales de la sociedad civil de interés público (OSCIP), como personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, cuyas actividades están dirigidas a la educación, a la investigación científica, al desarrollo tecnológico, a la protección y preservación del medio ambiente, a la cultura y a la salud[279]. En

[277] El Plan Rector de la Reforma del Aparato del Estado indicaba que "la reforma del Estado debe ser entendida dentro del contexto de redefinición del papel del Estado, que deja de ser el responsable directo del desarrollo económico y social por la vía de la producción de bienes y servicios, para fortalecerse en la función de promotor y regulador de ese desarrollo" (Brasil, 1995a, p.12).

[278] Para profundizar en el concepto de tercer sector, ver Montaño, 2002.

[279] Entre sus diferencias, se destacan: las OS formalizan un contrato de gestión con el poder público, las OSCIP un acuerdo de asociación; las OS pueden contratar por licitación dispensable la prestación de servicios

el ámbito de la Cámara de Reforma del Estado, este proceso fue denominado curiosamente como "publicización",

> Finalmente, através de um programa de **publicização**, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. Deste modo, o Estado reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde, que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano (Brasil, 1995a, p. 13, subrayado nuestro).

Se trata, como afirma Feldfeber (2009), de un cambio en los sentidos del sector público en el que la educación pública forma parte de un proceso más amplio de mercantilización de derechos, responsabilizando a los individuos y a las instituciones por su cumplimento.

El 30 de diciembre de 2004, durante el gobierno de Lula da Silva, a través de la promulgación de la Ley nº11.079, se establecieron por primera vez en el país las normas generales para la licitación y contratación de sociedades público privadas (PPP) en la administración pública. Según dicha ley, las PPP podían ser realizadas a través de un contrato administrativo de concesión en la modalidad patrocinada (concesión de servicios públicos o de obras públicas) o en la modalidad administrativa (contrato de prestación de servicios de los que la administración pública es usuaria directa o indirecta)[280].

Para facilitar la implementación de estos nuevos arreglos con el sector privado en la educación dentro de la nueva estructura del MEC, tanto la Secretaría de Educación Básica como la SETEC pasaron a incluir respectivamente, en sus competencias, el establecimiento de "sociedades con la sociedad civil y el sector privado, buscando apoyo y financiamiento para la implementación de proyectos y estrategias de su área de actuación" y el desarrollo de nuevos modelos de "gestión y sociedades público privadas, en la perspectiva de la unificación, optimización y expansión de la educación profesional y tecnológica" (MEC/SETEC, 2004).

---

contemplados en el contrato de gestión, las OSCIP no pueden dispensar licitaciones; y ambas pueden perder su cualificación, las OS cuando no cumplen disposiciones de contrato y las OSCIP cuando no cumplen las normas establecidas en la ley. No se puede dejar de considerar que la creación de las OS y las OSCIP deben ser comprendidas en el contexto de la publicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). Es decir, mientras que la LRF impedía la ampliación del cuadro de funcionarios públicos, la creación de las OS y las OSCIP permitía la transferencia de fondos públicos al sector privado, así como la justificación para conservar los servicios públicos, que se verían perjudicados por la propia aplicación de la LRF.

[280] De manera resumida, se puede afirmar que la principal diferencia entre las dos formas es que en la modalidad patrocinada el socio privado obtiene su remuneración mediante el cobro de tarifas y subsidios gubernamentales; mientras que en la administrativa la remuneración del socio privado es pagada íntegramente por el gobierno.

Además de alejarse cada vez más de la propuesta inicial de realizar un amplio debate nacional con el objetivo de promover una verdadera integración entre la educación secundaria y la educación técnica; en el mismo momento en el que se reestructuró el organigrama del Ministerio, el MEC anunció el lanzamiento del Proyecto Escuela de Fábrica[281] utilizando la PPP como estrategia de transferencia de recursos públicos entre el estado nacional, el tercer sector y la iniciativa privada.

5.2.1 El Proyecto Escuela de Fábrica: la alianza con los nuevos actores sociales para "la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos"

En la minuta de la Medida Provisoria que creó el Proyecto Escuela de Fábrica, se asumía que ese proyecto formaba parte de un esfuerzo del gobierno para diseñar una política educativa para la juventud. El público estaba conformado por jóvenes de familias con renta per cápita de hasta un salario mínimo y medio, con edades de entre 16 y 21 años, y buscaba la inclusión social en unidades formadoras organizadas en el propio ambiente productivo de las empresas, como estrategia para aproximar "el sector productivo a los procesos educativos promoviendo la responsabilidad social". Los jóvenes participantes debían estar matriculados en el sistema de educación pública regular, ya sea en el nivel primario o secundario (jóvenes de 15 a 18 años), o en programas de alfabetización (para jóvenes de hasta 21 años). Cada participante recibía por mes una beca de ayuda con el valor de medio salario mínimo. Tenía como objetivo la ampliación de la oferta de educación técnica (formación inicial) a través de la incorporación de "nuevos actores sociales" (empresas y organizaciones públicas civiles sin fines de lucro) al proceso de formación profesional. La gestión del proceso era realizada por instituciones denominadas unidades gestoras, que podían ser:

> qualquer órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, inclusive instituição oficial de educação profissional e tecnológica, ou entidade privada sem fins lucrativos, que possua comprovada experiência em gestão de projetos educacionais ou em gestão de projetos sociais (Art 6º).

A pesar de que la formación se realizaba en el ámbito productivo, con la inclusión de estos "nuevos actores sociales" que no precisaban ser del área educativa (ya que las instituciones podían solamente comprobar la experiencia en la gestión de proyectos sociales), el MEC insistía en que no se trataba de "de una educación en y por el trabajo, sino de una

[281] El proyecto fue oficializado a través de la Medida Provisoria n°251, el 14 de junio de 2005, y posteriormente, transformado en Ley n° 11.180, el 23 de septiembre de 2005. En 2008, fue revocado por la Ley n°11.692 e incorporado al Programa Unificado de la Juventud (PROJOVEM), orientado a la formación de jóvenes de baja renta y escolaridad.

formación humana para el trabajo" (MEC/SETEC 2005). La propuesta inicial del MEC sostenía que "las unidades gestoras y las empresas participantes, distribuidas por todo el Brasil, empezarán a interactuar para consolidar **una red nacional de formadores para la educación profesional**". En 2005, fueron creados 558 espacios educativos en fábricas, empresas industriales, prestadoras de servicio y agroindustrias; mientras que, en 2006, ese número aumentó a 834, distribuidos en 23 unidades de la federación (MEC/SETEC 2006, subrayado nuestro).

Según la SETEC, en este programa era "absolutamente preponderante la educación, la formación humana y social", en el que "la mitad del programa es ampliar el índice de empleabilidad de los egresados" (MEC/SETEC, 2007, p.40-41). Los cursos de formación inicial tenían la duración de 600 horas, de las que 120 eran para refuerzo de la educación básica; 120 horas eran para temas transversales como derecho del trabajo; y 360 horas para la formación profesional. En estas últimas, 60 horas estaban dedicadas a la parte práctica.

Eran las unidades gestoras las que articulaban las unidades pedagógicas en las empresas y las que recibían los recursos financieros del gobierno nacional. Las empresas definían los cursos que necesitaban y ponían a disposición espacio e instructores voluntarios, aprovechando el sello de responsabilidad social. Como muchas unidades gestoras no podían realizar la certificación, contrataban instituciones para la certificación del curso, las que también auxiliaban en la parte pedagógica.

Frente a lo expuesto, algunas consideraciones deben ser realizadas sobre el proyecto analizado. En primer lugar, el tema del financiamiento. Una de las principales propuestas nacidas en el mencionado Seminario Nacional de Educación Profesional, realizado en junio de 2003, y que debería haber servido para reorientar la política nacional de educación técnica, fue la creación del "Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Profesional". Este fondo específico contemplaría la conservación de las actividades educativas en todos los niveles nacionales y estaría articulado con la organización de un Sistema Nacional de Educación en el que la educación técnica no estaría estructurada como un subsistema con normativa específica. Como ya se discutió, la propuesta de promulgación del Decreto nº 5154, que derogó el anterior, era apenas una estrategia para reunir las fuerzas necesarias en la disputa por la hegemonía del campo, lo que implicaba retomar el necesario debate sobre la LDB, bandera de lucha de los movimientos de izquierda desde los años 1980.

El presupuesto inicial de R$ 25 millones para ejecutar el Proyecto Escuela de Fábrica[282] se aumentó a R$ 42,3 millones en 2006[283], cuando pasó formalmente a configurar un proyecto específico de la SETEC, con su presupuesto dividido en tres acciones[284]:

- La acción nº3685 (implementación de la expansión de la educación profesional), con un importe de R$ 4.445.000, tenía como objetivo viabilizar los gastos de la administración y el fortalecimiento institucional del Programa.

- La acción nº7109 (creación y recuperación de centros escolares de educación profesional), con un importe de R$ 22.700.000, estaba destinada a transferir recursos para convenios.

- La acción nº0A13 (concesión de Beca-Auxilio para la preformación profesional), con un valor de R$ 15.155.000 (Brasil/MEC/SETEC, 2006), estaba destinada a la concesión de becas de ayuda para asegurar la permanencia de los estudiantes en el Proyecto Escuela de Fábrica.

La finalidad de la acción nº3685 era:

> Apoiar a implementação da reforma da Educação Profissional, por meio do fortalecimento da Rede Federal, do reordenamento das Redes Estaduais e da expansão das Escolas do Segmento Comunitário, investindo na construção de novas escolas, na melhoria e ampliação da infra-estrutura de escolas já existentes, na modernização de laboratórios, na capacitação de recursos humanos e no desenvolvimento técnico-pedagógico e de modelos de gestão (MEC/SETEC, 2006, p. 15).

A su vez, la finalidad de la acción de creación y recuperación de centros escolares de educación profesional (nº 7109) era "**expandir y mejorar los subsistemas públicos nacional y estatal** de educación profesional y reorientar la línea de incentivos a la oferta de educación profesional por el segmento comunitario" (MEC/SETEC, 2006, p. 22, subrayado nuestro). Las dos acciones están precisamente orientadas hacia la expansión de la Red Nacional y

[282]http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3266&catid=211. Aprobada la ley que crea la Escuela de Fábrica, 14 de junio de 2005.

[283] La asignación presupuestaria fue de 64 millones de Reales (MEC/SETEC, 2006).

[284] El modelo presupuestario brasileño está compuesto por tres instrumentos: el Plan Plurianual (PPA), la Ley de Directrices Presupuestarias (LDO) y la Ley Presupuestaria Anual (LOA). El PPA tiene como función establecer las directrices, objetivos y metas de la administración pública para un período de cuatro años. Es enviado al Congreso Nacional hasta el día 31 de agosto del primer año de cada gobierno, pero solo tiene validez a partir del segundo año. De ese modo, el PPA elaborado durante el primer gobierno de Lula se inició en 2004 y tuvo validez hasta 2007; el primer año de su segundo mandato. La LOA tiene la función de estimar los ingresos y programar los gastos para el ejercicio financiero subsecuente, siguiendo las directrices y acciones prioritarias definidas por la LDO para este mismo ejercicio. Los objetivos definidos para el período del PPA están estructurados a través de Programas, que, a su vez, poseen acciones que resultan en productos (bienes o servicios) que contribuyen para el alcance del objetivo de cada Programa. El informe de gestión rinde cuentas de esas acciones que son responsabilidad de cada unidad jurisdiccional de un determinado órgano público.

provinciales de educación técnica, ya sea a través de mejoras, reformas y construcción de infraestructura, como también a través de la capacitación de la fuerza de trabajo docente y administrativa. Si bien ambas acciones fueron utilizadas para el financiamiento de la Escuela de Fábrica, cumplieron funciones distintas a las que originalmente justificaron su existencia.

Frente a lo expuesto, algunas preguntas merecen ser formuladas. ¿Por qué direccionar recursos del presupuesto del Ministerio de Educación, que debían orientarse al fortalecimiento de las instituciones públicas que se dedicaban a la educación técnica, hacia la creación de una "red nacional de formadores para la educación profesional" conformada por entidades vinculadas con el tercer sector y la iniciativa privada, o sea, con los "nuevos actores sociales" de la educación? A pesar de que otras líneas de acción del MEC estarían orientadas hacia la expansión de la educación técnica, ¿por qué no centralizar los recursos presupuestarios en el sector público con el objetivo de universalizar la educación secundaria, en vista del esfuerzo necesario para compensar la histórica desigualdad de acceso y permanencia en los procesos de escolarización formal en el país? ¿Por qué crear espacios educativos dentro de las empresas, privilegiando propuestas pedagógicas orientadas a los intereses y necesidades de esos espacios productivos y no dirigidas a la emancipación humana, reforzando la ausencia de derecho a una educación básica de calidad? Si la idea no era la educación "en y por el trabajo", ¿por qué no incentivar y apoyar la construcción de un diseño curricular en las unidades públicas de educación básica que integrase la formación general con la formación técnica, incluyendo el trabajo en las "fábricas" como componente pedagógico?

Para ayudar a responder a estos interrogantes, es necesario retomar una cita presentada en el capítulo 3 con relación al Decreto nº 7.566 publicado en 1909, que creó las Escuelas de Aprendices Artífices, origen de la educación técnica en el país. Uno de los motivos brindados para la creación de estas instituciones era la necesidad de "no solo capacitar a los hijos de los desfavorecidos de fortuna con la indispensable preparación técnica e intelectual, sino hacer que adquieran hábitos de trabajo productivo, que los alejará de la ociosidad ignorante, escuela del vicio y del crimen". El decreto que inaugura la educación técnica en el país la caracterizaba como un medio para capacitar profesionalmente a los "hijos de los desfavorecidos de fortuna", de modo que no engrosaran las filas de las clases peligrosas. Un siglo después, persiste esa propuesta educativa del Estado brasileño para los hijos de la clase trabajadora que, en la lógica de la "modernización de lo arcaico" (Fernandes, 1975), transfirió para las empresas privadas la responsabilidad de la formación de su fuerza de trabajo, tanto en términos de conocimiento técnico como de adoctrinamiento ideológico. Al proponer para ese

público una política central que reforzaba la negación del derecho a la igualdad en la desigualdad y, consecuentemente, vigorizaba la dualidad educativa del país, el MEC adoptó la perspectiva de que la necesaria inclusión social de esos "jóvenes desfavorecidos en situación de vulnerabilidad social", parte significativa del *"precariado",* se daría a través de estrategias formativas que los preparasen para los trabajos de baja cualificación.

Es importante contextualizar que, desde el comienzo de los años 2000, algunas orientaciones del BID para la capacitación profesional y técnica, en lo que respecta a nuevas líneas de financiamiento, indican una preparación explícita para el empleo. De esta manera, el Banco señalaba que "el criterio más recientemente aplicado a la formación vocacional y técnica está orientado estrictamente al mercado" (BID, 2000, p.5)[285]. Para esto, una de las estrategias sugeridas era la realización de contratos "únicamente con los operadores que pueden garantizar que existe un empleo para cada egresado o que este podrá contar con una pasantía que durará lo mismo que el programa de capacitación", y permitir "que las escuelas académicas se concentren en impartir conocimientos académicos y trasladen la capacitación a otras esferas" (p. 10). De ese modo, tanto el sector privado de capacitación, como ONGs y las mismas empresas que empleaban a los aprendices, eran considerados potenciales candidatos para la prestación de servicios de formación profesional, ya que podían ofrecer "una capacitación específica para la empresa" (pp. 12 y 13). Por lo tanto,

> El papel del gobierno cambia del de proveedor de capacitación (como ocurría con los criterios basados en las instituciones públicas de capacitación y las escuelas) al de contratista de estos servicios. Como agente financiero, el gobierno establece normas claras para contratar la capacitación, selecciona las mejoras ofertas y controla la calidad de los servicios ofrecidos. De esta manera se diversifica la oferta de proveedores de capacitación y, en algunos casos, el gobierno que paga la capacitación no necesariamente presta los servicios (BID, 2000, p. 5).

Así como el Banco Mundial defendía las PPPs, la CEPAL a su vez estaba a favor, ya en la década de 1990, del desarrollo de acciones cooperativas entre las instituciones escolares orientadas hacia la educación técnica y el sector privado, para propiciar una adecuación entre la oferta educativa y los requerimientos del sector productivo. Esto ubicaba "el futuro de esa modalidad en un plano estrictamente práctico, independiente de cuales sean las exigencias sociales y profesionales a que esta educación precisa atender para cumplir sus objetivos" (CEPAL/UNESCO, 1996, p. 232). Además, sostenía que las diferencias de acceso a los

[285] No es casual que la elaboración del documento citado haya sido coordinada por el economista brasileño Claudio de Moura Castro, influyente intelectual orgánico de la derecha liberal que actúa en el área de la educación en Brasil.

procesos de escolarización de los diferentes segmentos poblacionales eran consecuencia del problema de las desigualdades sociales existentes en América Latina.

No cabe aquí reproducir lo que varios autores han discutido sobre el concepto de empleabilidad, y el ocultamiento que este propicia de la relación establecida entre los determinantes estructurales de las condiciones de vida de la clase trabajadora y su posibilidad de mejora, vía aumento de la escolaridad, en el contexto del modelo de producción capitalista de una país periférico como Brasil[286]. Lo que vale la pena subrayar es el sentido de inclusión social que el Proyecto Escuela de Fábrica instaló y que fue reproducido en otros programas centrales del MEC, como se analizará más adelante. Para esto, es conveniente retomar los conceptos de exclusión incluyente del mercado e inclusión excluyente de la escuela, desarrollados por Kuenzer (2007).

La autora sostiene que, en el actual régimen de acumulación flexible, es necesaria la conservación de dos núcleos de trabajadores para enfrentar la competencia intercapitalista[287]. Un núcleo central está conformado por un número reducido de trabajadores con estabilidad, con buenas condiciones de trabajo, y con excelente formación y recualificación científico-tecnológica para el completo dominio de los conocimientos de punta que se configuran como la principal herramienta para la garantía de ventajas competitivas. Estos trabajadores poseen una flexibilidad, resultante de su alto nivel de cualificación, que les confiere una preparación adecuada tanto para la resolución de la complejidad de problemas que ocurren en su proceso de trabajo en el interior de la empresa, como para la inserción en otras firmas cuando resulta más interesante (para el propio trabajador o para la empresa) su movilidad laboral. Como la autora señala, este proceso es altamente dinámico e inestable, porque está determinado por la relación que se establece entre la adquisición de determinados conocimientos por el trabajador y las consecuentes necesidades de consumo de estos conocimientos a lo largo de cadenas productivas. La movilización de estos conocimientos (o competencias), a su vez, está integrada a la necesidad de alcance de mayores tasas de ganancia en un mercado internacionalizado y altamente competitivo.

El otro núcleo, denominado periférico, está conformado por la inmensa mayoría de la fuerza de trabajo que posee una cualificación simple, fácilmente encontrada en el mercado,

[286]Ver por ejemplo la recopilación organizada por Frigotto (1998) de un grupo de estudiosos del GT de Trabajo y Educación de la Asociación Nacional de Posgrado e Investigación en Educación (ANPED).

[287] Solamente para aclarar, la distinción entre núcleo central y núcleo periférico, para Kuenzer no tiene relación con la posición de cada país en la división internacional del trabajo. Así, en un mismo país, aún del centro del capitalismo, existen los dos núcleos de trabajadores. Los trabajadores que conforman el núcleo periférico son los que integran el proletariado precarizado, como se discutió en los capítulos anteriores.

quedando incluida o excluida según los movimientos del EIR. Para nuestra argumentación, este núcleo está compuesto, en su mayoría, por el *"precariado":*

> No caso dos trabalhadores periféricos, ela (a flexibilidade) resulta da desqualificação. Para a formação/disciplinamento destes dois grupos, a educação atua de modo diferenciado: para os primeiros, assume caráter propedêutico, a ser complementada com formação científico-tecnológica e socio-histórica avançada. Para os demais, assume o caráter de preparação geral que viabiliza treinamentos aligeirados; com foco nas diferentes ocupações em que serão inseridos ao longo das trajetórias laborais, em diferentes pontos de distintas cadeias produtivas; de todo modo, nestes casos, a educação básica, completa ou, na maioria das vezes, incompleta, resulta em formação final e contribui para a flexibilidade por meio da desqualificação. É o que temos chamado (...) de **exclusão includente na ponta do mercado**, que exclui para incluir em trabalhos precarizados, ao longo das cadeias produtivas, dialeticamente complementada pela **inclusão excludente na ponta da escola**, que, ao incluir em propostas desiguais e diferenciadas, contribui para a produção e para a justificação da exclusão (Kuenzer, 2007, p. 1164-1165, subrayado nuestro).

Dicho de otro modo, lejos de un proceso estable determinado únicamente por la cualificación del trabajador, es la relación de esta cualificación con la posición en las cadenas globales de valor la que condiciona la inclusión del trabajador en el sistema productivo. Así,

> os trabalhadores qualificados que estão incluídos em um determinado arranjo poderão não estar em outros, ou os que são qualificados para certos elos da cadeia não o serão necessariamente para outros; estar incluído a partir de uma dada qualificação não assegura que não esteja excluído em outros momentos e vice-versa, dependendo das necessidades do sistema produtivo. O que determina a inclusão na cadeia, portanto, não é a presença ou a ausência da qualificação, mas as demandas do processo produtivo que combinam diferentes necessidades de ocupação da força de trabalho, a partir da tarefa necessária à realização da mercadoria (Kuenzer, 2007, p. 1168).

Por lo tanto, la inclusión social que sería promovida por el Proyecto Escuela de Fábrica partía del presupuesto de que una "formación profesional preliminar" (Exposición de Motivos, 2005, p.1) realizada y concebida por una organización empresarial tendría condiciones de garantizar la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes de baja renta en situación de vulnerabilidad social. Estos hijos de los "desfavorecidos de fortuna", a partir de una formación precaria e instrumental totalmente orientada a los intereses de la empresa, estarían de este modo más capacitados para adaptarse a un mercado de trabajo que solo podía ofrecerles ocupaciones y subocupaciones de baja cualificación y con vínculos precarios. La inclusión aquí pretendida permitía una gran flexibilidad laboral (un disciplinamiento para la fluidez), dada la falta de especificidad de la cualificación recibida, y contribuía a la conformación y a la absorción del *"precariado"* necesario para el modelo de acumulación del país.

Como se ha insistido a lo largo de este trabajo, no se puede sostener la existencia de una relación directa e inmediata entre el aumento de la escolaridad y la inserción cualificada en el

mercado de trabajo con aumento del nivel de renta, ya que la educación no puede corregir las contradicciones derivadas del modo en el que el sistema capitalista se organiza en cada formación social específica. En el caso de Brasil, el proceso de desindustrialización iniciado en la década de 1980, que contribuyó al aumento considerable de la dependencia económica del país, condicionó una organización del mercado de trabajo, como ya se discutió en el capítulo 2, caracterizada por el predominio de ocupaciones intensivas de trabajo, de baja cualificación y alta precariedad.

En este sentido, el Proyecto Escuela de Fábrica buscó responder a una triple necesidad: la de completar las ocupaciones vinculadas con el trabajo simple demandadas por el sector productivo; la inclusión social del *"precariado"* por la vía de una cualificación descalificada; y la de responder a la conformación, en la empresa, de un espacio de disciplinamiento laboral para formar sujetos "colaboradores" y "competitivos", consolidando la hegemonía empresarial[288] en la planta de producción, en los términos propuestos por Figari (2015, 2019). Esta autora afirma que "la aprehensión del vínculo entre proceso de trabajo y formación de trabajadores se reconoce como núcleo de problematización relevante en la disputa entre el capital y el trabajo", posibilitando de esta manera "un estudio situado de la sofisticación que ha cobrado y cobra en la actualidad el principio formador constituido en dispositivo pedagógico del capital" (2015, p. 293). Por lo tanto, la "pedagogización del espacio de trabajo" (p.195) permite no solamente la apropiación del conocimiento técnico relacionado con el puesto de trabajo, sino también la transposición de los contenidos corporativos necesarios para la garantía de la hegemonía empresarial. Desde la tesis que sostenemos, a la imposición de los sentidos corporativos en la planta productiva, que el mencionado proyecto Escuela de Fábrica buscó posibilitar, se deben sumar también las acciones empresariales en los espacios "extra productivos" apoyados en la noción de responsabilidad social empresaria que, en la contemporaneidad, actualiza la TCH (Figari, 2019). Es a través de esta "responsabilidad social", que la empresa se asocia con diferentes instituciones y organizaciones para alcanzar su hegemonía, no solamente en el espacio específico de la producción, sino también en sociedad con el Estado para elaborar y ejecutar políticas públicas. Esto se discutirá más adelante en el capítulo.

[288] Según Figari, la hegemonía empresarial es "la forma en la que se concreta en el proceso de trabajo y en los escenarios extraproductivos la dirección político-cultural de las corporaciones. Las prácticas hegemónicas empresariales vehiculizan a través de variados dispositivos (de naturaleza técnico-productiva y político-cultural) los núcleos de sentido que sustentan —y dan legitimidad— al accionar hegemónico" (2015, pp. 292-293).

Antes de analizar el segundo mandato de Lula da Silva frente a la presidencia, en el próximo apartado se analizarán otras acciones y actividades desarrolladas por la SETEC, en el período 2003-2006, que refuerzan lo que se ha discutido hasta aquí.

5.2.2 Los presupuestos de la nueva política de educación técnica

Más allá de examinar los presupuestos del Proyecto Escuela de Fábrica, al analizar los informes de gestión elaborados por la recientemente creada Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica del MEC (SETEC/MEC) del período que cubre el primer año del mandato de Lula da Silva, se observa que existía una concepción de la educación técnica como parte de los derechos sociales necesarios para el ejercicio de la ciudadanía, por lo que debía ser consolidada de un modo ampliado por su vinculación con el derecho al trabajo. Según la SETEC (MEC/SETEC, 2004), la formación es concebida como un desarrollo integral, creativo y crítico del alumno, y no solamente vinculada a las necesidades de un puesto de trabajo. O sea, a pesar de que se anunciaba de forma tímida, existía la comprensión de que la educación técnica formaba parte de una perspectiva más amplia de formación humana, en la que la vinculación al mundo del trabajo se daba a partir de su apropiación pedagógica.

Estos eran los presupuestos de la "nueva política" de educación profesional, que se conjugaron con las acciones de ampliación de la oferta, la mejora de la calidad, la promoción de la inclusión social y la reducción de las desigualdades regionales a través también de procesos de interiorización de la formación. Por lo tanto, en los primeros años del gobierno, se señaló la necesidad de redefinir el papel del Estado en la expansión de la oferta de educación profesional, tanto en la garantía de acceso, como en el direccionamiento de recursos públicos a través del estudio e implementación de fuentes de financiamiento y propuestas de creación de fondos específicos. Esta expansión se daría a través de alianzas no solo con otros ministerios, estados y municipios; sino también con organizaciones no gubernamentales representativas de la sociedad civil organizada y el Sistema S (los denominados nuevos actores sociales), incluyendo la transferencia de recursos y la distribución de responsabilidades (MEC/SETEC, 2005 y 2006).

Sin embargo, se observan algunas contradicciones en los textos de la SETEC, en los que la relación entre formación, modelo de desarrollo y mercado de trabajo asume una perspectiva y una preponderancia que se distancia de la visión anunciada inicialmente. En la justificación de uno de los principales programada de la secretaría, el " Democratizando el Acceso a la

Educación Profesional, Tecnológica y Universitaria"[289], la exclusión social en la que vive parte de la sociedad brasileña, impide y restringe el potencial de desarrollo humano. Dado que la educación técnica es

> ...de fundamental relevância nas novas diretrizes do Governo Federal, no que tange à retomada do crescimento econômico do País, uma vez que a geração de empregos e o crescente desenvolvimento tecnológico exigem uma atuação proeminente quanto à formação profissional de sua forca de trabalho, faz-se necessário que sejam assegurados os meios para que a oferta seja condizente com a demanda, tanto quantitativa, quanto qualitativa (MEC/SETEC, 2004, p.13).

Por oposición a la concepción de la educación como emancipación humana, cuya matriz curricular estaba centrada en el trabajo como principio educativo y unitario, presente en los documentos del primer año del gobierno de Lula[290]; la educación técnica pasó a ser concebida como una formación al servicio del desarrollo económico. Por esto, pasó a ser necesario que la oferta de fuerza de trabajo cualificada se equilibrara con la demanda requerida por el mercado, tanto en cantidad como en cualidad. Claramente lo que era definido como cualidad del proceso formativo no partía del ambiente educativo, y sí de la correspondencia entre las necesidades inmediatas del aparato productivo y las capacidades técnicas del trabajador. Ni más ni menos. Por otro lado, como ya se debatió, si la demanda del mercado se orientaba hacia las ocupaciones de baja cualificación, la oferta de cursos de mayor complejidad y duración (cursos técnicos o tecnológicos) no estaban en "sintonía" con esas necesidades. Obviamente no estamos afirmando que no haya relación entre la política nacional de educación técnica y tecnológica y las necesidades económicas, tecnológicas, sociales y políticas de desarrollo del país. El problema se da cuando esta política no considera el derecho subjetivo que tiene cada individuo de acceder al conocimiento sistematizado en cada campo, que permita el desarrollo de las diversas potencialidades humanas. En este caso la política educativa es concebida apenas como un ajuste de la fuerza de trabajo a los requerimientos del modelo productivo. Es esta falta de socialización del conocimiento la que figura como uno de los componentes de la exclusión social, que, contradictoriamente, el mencionado programa decía querer combatir.

[289]Esta era su denominación en 2004. A partir de 2005, el programa reformuló sus acciones excluyendo aquellas que no se relacionaban con la educación técnica, y modificó su nombre por el de "Desarrollo de la Educación Profesional y Tecnológica". De ese modo, el programa pasó a enfrentar el desafío de "ampliar la oferta de puestos de trabajo, promover la formación profesional y regular el mercado de trabajo, con énfasis en la reducción de la informalidad, en la medida en que pretende ampliar la oferta de la educación profesional, técnica y tecnológica" (MEC/SETEC,2005, p. 36). A pesar de la imposibilidad de que un programa pueda enfrentar el desafío de la reducción de la informalidad a través de la ampliación de la oferta de cursos técnicos, ninguna de las acciones vinculadas con este poseían dicha finalidad.

[290]Ver MEC/SEMTEC, 2003a y 2003b.

Una de las recomendaciones para mejorar la efectividad de las acciones de la SETEC indicaba la necesidad de "realizar estudios de demanda en el mercado y en la sociedad a fin de adecuar la formación de profesionales a las carencias locales, observando las regiones donde hay mayor carencia relativa de oferta de educación profesional y tecnológica" (MEC/SETEC, 2005, p. 37). En este sentido, la relación "sintonizada" entre la demanda de cualificación establecida por el mercado y la oferta de formación es percibida como inductora de desarrollo regional sustentable.

Por otro lado, esa anhelada "sintonía" trae implícita una visión economicista de la educación que implica una relación directa y causal entre la educación y el mercado de trabajo, presente en la Teoría del Capital Humano. Schultz (1973) al concebir las habilidades adquiridas por el hombre a través de procesos educativos (en sus varios niveles) como un bien propio, por la posibilidad de que ellas amplíen su productividad económica (o sea, son habilidades económicas), sentó las bases para considerar que la educación es la mayor inversión que un individuo puede realizar para aumentar su capital humano. De este modo, aislando la educación de otros factores determinantes para la productividad del trabajo, la convirtió en base explicativa de las diferencias salariales y de la movilidad social de los individuos. De ahí que exista una relación positiva directa, sin mediaciones, entre un determinado quantum educativo social, el desarrollo económico de un país y su competitividad a nivel internacional.

Siguiendo las orientaciones determinadas por el Banco Mundial en el documento "Prioridades y estrategias para la educación" de 1995, y por la CEPAL, en 1996, en la publicación "Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad", el Ministerio de Educación de Brasil pasó a asumir que, a través de una política educativa orientada hacia el aumento de la cualificación profesional, se daría una diseminación del desarrollo y de la incorporación tecnológica capaz de aumentar la productividad nacional y su competitividad en el mercado mundial, trayendo como consecuencia el aumento del nivel de renta de la población. Esa explicación macroeconómica simplista se articula así con una lógica microeconómica en la que el individuo es responsable por su empleabilidad a partir de cuánto invierte en su propia educación.

La afirmación, por lo tanto, de que la participación de fondos públicos en la educación debería ser focalizada (Schultz, 1973, p. 14) muestra toda su concreción: el sacrificio de recursos económicos de disponibilidad inmediata para la inversión en educación a cambio de mayor renta y satisfacción futura es una opción del individuo, que actúa movido por un

principio de utilidad económica. El papel del Estado, en este contexto, es garantizar el mínimo de escolaridad para el individuo a través de procesos de escolarización obligatorios, o ayudando a dar el primer paso (como diría Thomas Marshall). Después, cada individuo tendría "libre albedrío" para invertir en su capital humano, aumentando su escolaridad y cualificación. El Estado garantiza el mínimo obligatorio de educación regular, y viabiliza el acceso de la fuerza de trabajo a las habilidades necesarias al modelo de acumulación, profundizando la polarización de las cualificaciones entre las distintas clases sociales.

Basada en esta perspectiva, la SETEC propuso crear una red – Red Sintonía- que rastreara informaciones sobre el mercado de trabajo regional para posibilitar la "transposición" de las demandas de cualificación del mercado en cursos. Esta red se vinculaba con el Proyecto Sintonía, creado en 2006, que tenía como finalidad:

> promover a estruturação de mecanismos que possibilitem às instituições de EPT estabelecer sintonia entre ofertas de cursos e demandas sócio-econômica-culturais de sua área de abrangência, visando o desenvolvimento regional sustentável, conectado com políticas públicas indutoras de desenvolvimento (MEC/SETEC, 2006, p. 82).

La constitución de esta "permanente sintonía" entre formación y mercado era vista como una de las estrategias para incrementar la efectividad de la educación técnica y tecnológica. Así, la efectividad de la educación técnica pasa a ser considerada a partir de su posibilidad de traducir y adaptar demandas del mercado en ofertas formativas. El sentido de la formación para este segmento excluido de la población es visto solamente como posibilidad de ingreso en el mercado, con poca o ningún énfasis en términos de derecho social a la educación, sin garantía del aumento de su escolaridad. De tal modo, una cualificación mínima que permita el ingreso al mercado ya sería suficiente para la efectividad de la política. Si quien define la demanda es el mercado, también es el mercado el que define el sentido de la efectividad de la formación ofrecida.

Paradójicamente, la SETEC, todavía en 2004, defendía que el saber producido y la formación de los profesionales promovidos por la universidad pública serían capaces de combatir las formas de "agotamiento de recursos naturales, de alienación cultural en masa y las explosiones sociales, buscando contener con **murallas epistemológicas y políticas** los efectos perversos de los mercados capitalistas". Claramente alegaba que no se trataba de cualquier tipo de expansión de la educación técnica, sino de una que estableciera un contrapunto para que "el **mercado no sirva de vector privilegiado de orientación de la expansión**". De esta manera son "necesarios estudios, investigaciones y aperturas de una agenda positiva entre las universidades y las comunidades locales/regionales, que subsidien la

formulación de una política estratégica de ampliación de la educación" (MEC/SETEC, 2004, p. 9, subrayado nuestro)[291]. O sea, los mismos mercados responsables por las demandas de cualificación de los trabajadores, que la oferta formativa debía atender, eran los que producían las crisis y los efectos adversos que el conocimiento generado por la enseñanza superior debía contener. El mensaje un poco confuso contraponía la educación a la política, dejando clara la correlación de fuerzas desfavorable, en el ámbito del propio gobierno, para una propuesta más emancipadora de la formación humana.

En 2006, la preocupación por construir "murallas epistemológicas y políticas" se desarticula y el modo en el que busca evitarse que el vector mercado oriente la expansión de la educación técnica se concreta a través de la elaboración de catálogos de cursos. La SETEC propuso la elaboración del catálogo nacional de los cursos superiores de tecnología, y su discusión para los cursos técnicos y los de formación profesional, buscando de esta manera aproximar la gestión, la supervisión y la regulación de la educación técnica (MEC/SETEC, 2006, p. 28). De ese modo, la regulación[292] y la supervisión de la oferta de educación técnica por parte del mercado, en tanto promueve "un proceso desordenado de expansión donde los aspectos mercadológicos superan las exigencias pedagógicas" (MEC/SETEC, 2005, p 13), son contenidas por la publicación de catálogos de cursos de educación técnica.

Cabe reconocer, sin embargo, que en el análisis de los informes de gestión de la SETEC del primer mandato de Lula da Silva varias acciones tenían como finalidad aportar recursos para conservar las unidades existentes, incluyendo el mejoramiento de infraestructura; la expansión de la Red Federal; la cualificación de la gestión y de los profesionales del área; así como el mejoramiento de los sistemas de información y el fortalecimiento de la integración entre la educación técnica, la educación secundaria y la de jóvenes y adultos. Ahora bien, al

[291] Este texto forma parte de la justificación del principal Programa de la SETEC, "Democratizando el acceso a la educación profesional, tecnológica y universitaria", del año 2004. En los años siguientes, esta parte del texto fue excluida. Ver Brasil/MEC/SETEC, 2004; 2005 y 2006.

[292] Cabe indicar que, según la SETEC, en 2004, la acción correspondiente a la supervisión y evaluación de las instituciones de educación técnica y tecnológica, que contempla la supervisión de las instituciones públicas y privadas de educación técnica, no tuvo recursos disponibles para su ejecución, siendo reorientada para el INEP (MEC/SETEC, 2004). En 2005, no fueron ejecutados los recursos asignados por el presupuesto con la justificación de que el año fue utilizado para planificar y estructurar las actividades que serían realizadas en 2006. En 2006, de los 40 mil Reales de asignación presupuestaria, se ejecutaron 72% en diarias y viáticos para 83 visitas "destinadas al acompañamiento, orientación y supervisión de las obras de implementación de las nuevas unidades previstas en el Plan de Expansión de Educación Profesional y Tecnológica" (MEC/SETEC, 2006, p. 63). Finalmente, en 2007, esta acción no poseía meta financiera, sus actividades quedaron relacionadas a procesos de acreditación de facultades de tecnologías y al reconocimiento y autorización de cursos superiores de tecnologías.

analizar los recursos presupuestarios y financieros asignados a cada una de esas acciones, algunas consideraciones deben realizarse.

En la programación presupuestaria y financiera de la SETEC, en los cuatro años que integran el PPA 2004/2007, el mejoramiento y la expansión de la oferta de educación técnica aparecen como finalidades específicas del Programa "Democratizando el acceso a la educación profesional, tecnológica y universitaria"- 1062, que a partir de 2005 cambió su denominación por el de "Desarrollo de la Educación Profesional y Tecnológica"[293]. Este fue el principal programa de la SETEC, y el que recibió más recursos durante el período de 2004 a 2007. Entre sus acciones se destacan:

0932 – apoyo a la educación profesional con aumento de escolaridad (solamente en 2005. En 2004, estaba vinculada al programa 1061- Brasil Escolarizado);

0933 – apoyo a las instituciones de educación profesional de campo (2004 y 2005);

0957 – apoyo a la implementación de educación profesional de nivel básico en escuelas agrícolas (2004);

1H10 – expansión de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica (2007);

0A13 – concesión de Beca-Auxilio para pre-formación profesional (2006 y 2007);

3685 – implementación de la expansión de la educación profesional (2004 y 2005);

6326 – reconocimiento de la educación profesional de nivel técnico y tecnológico en las instituciones públicas y privadas (2004);

6353 – formación de técnicos emprendedores en la educación profesional y tecnológica (2004 a 2007);

6380 – fomento al desarrollo de la educación profesional (2004 a 2007);

7109 – implementación y recuperación de los centros escolares de la educación profesional (2004);

8383 – ampliación de los alojamientos de las escuelas agrotécnicas nacionales y Cefet (2005 a 2007);

[293] Además de este, el Programa "Escuela Moderna" – 1075 también tenía como objetivo el mejoramiento de la cualidad del proceso de enseñanza-aprendizaje a través de la oferta de "prácticas pedagógicas modernas, materiales didácticos actualizados, innovación tecnológica e infraestructura física e instrumental necesarios para el aprendizaje" (MEC/SETEC, 2004, p. 32). Sin embargo, presentó una meta presupuestaria y financiera apenas en 2004. Los otros años, ninguna de sus acciones presentó asignación presupuestaria. Del mismo modo, algunas acciones del Programa 1062 fueron excluidas de los informes de gestión por no presentar en el ejercicio ni metas presupuestarias ni financieras.

En los años 2004 y 2005, el programa 1062 fue responsable por aproximadamente el 95% de los recursos presupuestarios de la SETEC (incluyendo los provenientes del PROEP)[294]. Sin embargo, a partir de 2006, el proyecto Escuela de Fábrica pasó a recibir integralmente los recursos de tres acciones de ese programa[295], compartiendo con el programa 1062 la mayor parte del presupuesto de la Secretaría. Dicho de otro modo, el proyecto Escuela de Fábrica recibía aproximadamente los mismos recursos presupuestarios y financieros que todas las acciones que conformaban el programa de fomento al desarrollo de la educación técnica.

Para tomar dimensión de la prioridad que tenía el proyecto Escuela de Fábrica con relación a otras acciones específicas de la Secretaría, la acción nº9032 que tenía como objetivo la oferta de educación técnica aliada al aumento de la escolaridad, recibió en 2004 una asignación presupuestaria de aproximadamente R$ 1.100 millones, ejecutando R$ 880 mil. En 2005, con asignación de R$ 1 millón, recibió apenas 180 mil. En 2006, el proyecto Escuela de Fábrica, que pasó a figurar como acción de la SETEC, recibió una asignación presupuestaria de R$ 64 millones y ejecutó R$42 millones[296] .

Según datos del Censo de IBGE (año 2000), en la población de 15 años y más, 16 millones eran analfabetos (13,6% del total) y 33,2 millones poseían hasta tres años de escolaridad[297]. Por lo tanto, la SETEC preveía que para cumplir

> plenamente a meta do Plano Nacional de Educação - PNE, no que se refere à "inclusão de alunos com defasagem de idade"(...) há que se gerar condições para que os sistemas de ensino possam absorver, na lª série do ensino médio, entre 2004 e 2005, cerca de 1.300.000 matriculas de alunos que concluam ou tenham concluído o ensino fundamental pelas estratégias de aceleração, cursos e exames de Educação de Jovens e Adultos – EJA (...) e, até 2010, o equivalente a este quantitativo, para que se atinja 100% de atendimento (MEC/SETEC, 2004,p.5).

[294] Como ya se señaló, a pesar de estar vinculadas al Programa 1062, algunas acciones que constaban en 2004, no fueron contabilizadas en este cálculo por no estar relacionadas con la educación técnica y sí con la enseñanza superior de grado y posgrado como, por ejemplo, las acciones 4556 – administración del financiamiento concedido a estudiantes de nivel superior no-gratuito; 0579- concesión de financiamiento a estudiantes de enseñanza superior no gratuito; 0048 – apoyo a entidades de enseñanza superior no federales; y 005Q- apoyo a entidades públicas de enseñanza superior.

[295] Las acciones son: 0A13- concesión de Beca-Auxilio para preformación profesional; 7109- implementación y recuperación de centros escolares de educación profesional y 3685- implementación de la expansión de educación profesional.

[296] A partir de 2006, la acción n° 9032 fue integrada por el Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la Modalidad de Jóvenes y Adultos, el PROEJA.

[297] Si consideramos el concepto de analfabeto funcional como todo aquel con menos de cuatro series de estudios concluidos, el número de analfabetos se duplicaría, alcanzando en esa época, el porcentaje de 27,6% sobre la población total. Para un estudio más profundo sobre la situación del analfabetismo en Brasil al comienzo del gobierno de Lula, ver INEP, 2003.

Si se analiza desde la lógica presupuestaria y financiera, se observa que la erradicación del analfabetismo, deuda histórica de la sociedad brasileña que demandaría un trabajo complejo y muy bien articulado con las distintas esferas administrativas, no era tan prioritaria como la implementación del Proyecto Escuela de Fábrica, aún con datos tan impactantes sobre la exclusión educativa de gran parte de la población brasileña. Para cumplir la meta de ingreso de más de un millón de alumnos en el nivel secundario entre los años 2004 y 2005, además de recursos financieros, era necesario elaborar una ambiciosa estrategia discutida y planificada con las esferas estatales y municipales, incluyendo fuente permanente de financiamiento, capacitación docente, reformas de infraestructura de las instituciones educativas, becas para los alumnos y otras acciones de apoyo. Nada que pudiera ser financiado con una asignación presupuestaria tan baja.

El 24 de junio de 2005, se publicó el Decreto nº 5478 que creó el Programa de Integración de la Educación Profesional a la Enseñanza Media en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos, el PROEJA. El Decreto preveía la implementación del programa solamente en las unidades nacionales de educación técnica, que debían ofrecer cursos de formación inicial y continuada o educación profesional técnica de nivel medio integrada a la enseñanza secundaria para jóvenes y adultos que tuvieran trayectorias escolares discontinuas o interrumpidas. Inicialmente, se ofrecía el 10% de las vacantes de las instituciones para los cursos PROEJA[298]. Para esto, se realizaron talleres pedagógicos con la intención de crear un grupo de trabajo para elaborar un documento sobre el PROEJA que serviría como referencia del programa para garantizar su continuidad. Así como la enseñanza secundaria integrada, una de las dificultades planteadas por los directivos de las instituciones nacionales, a la hora de implementar el PROEJA, era la falta de una fuente de financiamiento permanente. Esto dificultaba la transferencia de recursos financieros para la contratación y formación de profesionales con el fin de lidiar con la especificidad del Programa.

> Os investimentos políticos devem garantir a inserção do programa nas políticas prioritárias do MEC, bem como proporcionar a articulação política necessária para sua inserção entre as prioridades educacionais em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal). Os investimentos técnicos devem garantir a assessoria nas questões de base legal e operacional. Os investimentos financeiros devem garantir a contratação e qualificação de pessoal com formação/capacitação específica para EJA e condições de trabalho adequadas. Sobre os investimentos financeiros, também é necessário considerar a oferta de programas de auxílio aos alunos, bolsas e estágios. Outras dificuldades são a conciliação dos horários dos alunos com a disponibilidade de professores e instalações, a superação da resistência à

[298] La Ley 11.892 de diciembre de 2008 extinguió la obligatoriedad de destinar el 10% de las vacantes para el Proeja en las unidades federales. Solamente estipula que la oferta es obligatoria, sin definir un porcentaje.

> proposta entre professores, gestores e funcionários, a inexistência da oferta de cursos de ensino médio em algumas instituições. (MEC/SETEC, 2005, p.93).

Según la SETEC, los dirigentes estatales y los de las instituciones nacionales señalaron la necesidad de modificar el Decreto nº5478 por el hecho de ser bastante restrictivo al indicar solamente a las instituciones nacionales como ejecutoras del programa (MEC/SETEC, 2005). El 13 de julio de 2006, se promulgó el Decreto nº 584 que promovió algunas alteraciones en el programa. Pasó a articularse también con la educación primaria, modificando su denominación por el de Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la modalidad de Jóvenes y Adultos. Pasó a incorporar también a las instituciones públicas de los sistemas de enseñanza estatal y municipal, además del Sistema S. En su Art.1, párrafo 4º, el Decreto establecía que la oferta del PROEJA debía realizarse "a partir de la construcción previa de un proyecto pedagógico integrado único, inclusive cuando involucre articulaciones interinstitucionales o intergubernamentales".

En 2006, se transfirieron recursos a los estados por el valor aproximado de R$ 2 millones para mejorar la infraestructura física de apoyo a la actividad docente con el fin de implementar el programa. Se crearon 15 núcleos de especialización del PROEJA en 15 unidades de la Red Federal para la calificación de 2.675 docentes de las esferas nacional, municipal y estatal, a través de la asignación de R$ 16.287 millones. Cabe resaltar que, como esta acción no estaba incorporada al PPA, los recursos tenían el carácter de extraordinarios al no configurarse como una acción permanente del ministerio.

Uno de los presupuestos del PROEJA, explicitado en los mencionados Decretos nº 5478 y nº 5840, era la necesidad de la efectiva integración de los diseños curriculares de la educación básica con la educación técnica, ya indicada como posibilidad legal a través de la publicación del Decreto nº 5154. Sin embargo, como ya se debatió, la integración del diseño curricular presupone una nueva concepción del proceso formativo, **no apenas la unión mecánica de los diseños curriculares de la educación básica con la educación técnica.** A causa de la herencia del gobierno anterior, había que realizar un esfuerzo por recuperar e intensificar esta modalidad de la educación técnica, dándole un nuevo sentido no solamente por los presupuestos teórico-metodológicos asumidos (trabajo como principio educativo; ciencia, trabajo y cultura como ejes integradores; investigación como principio pedagógico; integración de conocimientos científicos, sociales, culturales y tecnológicos) sino también por la intencionalidad de transformarla en una política pública permanente. Se suma a esto, la especificidad del campo de la educación de jóvenes y adultos que implica el reconocimiento de que esta población posee necesidades diferenciadas del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Tal reconocimiento resulta en el desarrollo y en la articulación de estrategias pedagógicas particulares relacionadas con los saberes propios de las prácticas sociales de los educandos, los que a su vez necesitan estar articulados con los contenidos de cada disciplina, para contextualizarlos con la realidad concreta de cada estudiante.

Por ende, a causa de las especificidades de la educación de jóvenes y adultos, su integración con la educación técnica se volvía un desafío difícil de ser superado, frente a la conducción del proceso de integración curricular entre las distintas secretarías del MEC responsables por las áreas respectivas.

En el año 2005, la SETEC junto con la Secretaría de Educación Básica (SEB) realizaron 20 seminarios estatales y dos nacionales, orientados a los responsables estatales por la educación básica y por la educación técnica con el objetivo de debatir la propuesta de una enseñanza media integrada a la educación profesional técnica de nivel medio. Los estados que firmaron el acuerdo de cooperación con el MEC, a través de la SEB y SETEC, recibían apoyo técnico-pedagógico para la elaboración de la propuesta curricular, además de subsidios para la elaboración de programas de formación inicial y continuada. La SETEC consideraba que:

> a definição dessa nova forma de oferta de educação profissional integrada ao ensino médio deve ser conduzida, pela SEB (Secretaria de Educação Básica) e SETEC, como uma política estratégica de ampliação da oferta de educação profissional e de ressignificação tanto da própria formação profissional técnica de nível médio como da formação geral pretendida no ensino médio. Assim, essa forma de oferta não deve ser compreendida pelos estados como uma experiência piloto, mas sim como uma política pública educacional. ” (MEC/SETEC, 2005, p.99).

Sin embargo, la propia SETEC indicaba que su función era apenas de estímulo e inducción, mientras que la oferta dependía de la adhesión de las secretarías provinciales de educación o ciencia y tecnología. En aquel momento, algunas dificultades fueron planteadas por las provincias para implementar de manera más efectiva esta modalidad de educación técnica, tales como:

> a ausência de financiamento permanente, por parte da SETEC, e insuficiência no que diz respeito ao repasse de verbas para o ensino médio, por parte da SEB, além da crítica a destinação não especificada. Essa deficiência tem reflexo, entre outras necessidades para a abertura de novas turmas, na formação continuada de gestores e professores para atuarem dentro dessa proposta, contratação de pessoal, aquisição e manutenção de equipamentos e adequação de espaço físico**. Outro ponto é a desarticulação existente dentro dos sistemas estaduais de ensino, e dentro do próprio Ministério da Educação, entre os gestores da educação profissional e do ensino médio**. Um reflexo dessa desarticulação e a dificuldade de diálogo entre divisões de uma mesma secretaria, no caso de secretarias estaduais com superintendências ou gerencias de educação profissional e de ensino médio, e/ou entre secretarias, no caso da educação profissional estar na Secretaria de Ciência e Tecnologia, impactando diretamente na construção do

> projeto político pedagógico integrado" (MEC/SETEC, 2005, pp.108 y 109, subrayado nuestro).

Las provincias apuntaban claramente a la necesidad de un financiamiento específico y permanente para esta modalidad, ya que los recursos estatales para la educación eran insuficientes para garantizar la ampliación y capacitación del cuerpo docente, la adquisición y mantenimiento de la infraestructura necesaria, además de la dificultad para integrar los proyectos pedagógicos entre secretarías distintas. Como se analizó, todas estas demandas ya estaban presentes en la época de la discusión en torno a la derogación del Decreto nº 2.208, y tenían como base la defensa de que la política de educación técnica no debía atenerse solamente al aumento de vacantes ofrecidas en los distintos cursos que la componen. En aquel momento, por primera vez en el país, se tenía la expectativa de concretar la elaboración de una nueva política de educación técnica. El documento síntesis del Seminario Nacional de Educación Profesional, realizado en junio de 2003, afirmaba que "el principio unitario y educativo del trabajo y el concepto de mundo del trabajo… constituyen matrices fundamentales de los diseños curriculares, métodos y prácticas pedagógicas" (MEC/SEMTEC, 2003a, p.6); lo que exigía un gran esfuerzo unánime para defender la creación de un Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Profesional con sus correspondientes Fondos Estatales. Exactamente lo que no sucedió, ya que se crearon programas específicos, con recursos vinculados, como Brasil Profesionalizado y el PRONATEC, en el gobierno de Dilma Rousseff, que se analizarán más adelante en este capítulo.

La propia SEMTEC, en aquella época, defendía la necesidad de ampliar el debate entre el gobierno y la sociedad civil reconociendo los diferentes intereses en disputa, con el objetivo de alcanzar un incierto consenso. Estaba implícita la posibilidad de convencer a los distintos sujetos a través de un proceso en el que "gobierno y sociedad, educados por el otro" (MEC/SEMTEC, 2004a, p.7) conseguirían llegar a un acuerdo sobre los presupuestos que guiarían la nueva política de educación técnica. La expectativa de la SEMTEC era, como mínimo, poco realista. Se afirma esto porque, citando a Poulantzas, el Estado es una entidad que inculca y reproduce la ideología dominante de ser el representante de la voluntad y de los intereses generales (2000, p.158), cuando en verdad, sirve a los intereses fundamentales de las fracciones de clase capitalistas integrantes del bloque de poder.

En efecto, Boito Jr., demuestra que

> a novidade do governo Lula é que ele promoveu uma operação política complexa que consistiu em possibilitar a ascensão política da grande burguesia interna industrial e do

> agronegócio, principalmente dos setores voltados para o comércio de exportação, embora, é verdade, não tenha quebrado a hegemonia das finanças e tampouco alterado a posição subordinada do médio capital no bloco no poder (2007, p. 7).

Desde esta perspectiva, no hay lugar para el consenso entre el Estado y la sociedad civil en torno al desarrollo de una política que busque reducir las desigualdades educativas que siempre caracterizaron la formación social de Brasil.

En el año 2006, se lanzó la primera etapa del Plan de Ampliación de la Red Federal de Educación Tecnológica que, durante el segundo mandato de Lula da Silva, fue la gran marca del área de la educación técnica. Este es el tema que se abordará en el próximo apartado del capítulo; además de la participación, en la formulación de las políticas educativas, del movimiento Todos Por la Educación, fundado en 2005 por un grupo de líderes empresariales.

5.3 El segundo mandato de Lula da Silva: el Plan de Desarrollo de la Educación y la ampliación de la Red Federal de Educación Tecnológica

En el análisis del plano educativo del segundo mandato de Lula da Silva se abordarán tres grandes iniciativas que a nuestro parecer caracterizan el rumbo de la política educativa del período, y que tendrán continuidad en el gobierno de Dilma Rousseff: el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), la ampliación de la Red Federal de Educación Tecnológica y el Programa Brasil Profesionalizado.

El inicio del segundo mandato estuvo marcado por el lanzamiento, el 24 de abril, del PDE. Con un plazo de 15 años para su ejecución, tenía el objetivo de fortalecer la política educativa del país y mejorar la calidad de la educación básica, asumiendo como uno de sus principios "la construcción de la unidad de los sistemas educativos como sistema nacional", presuponiendo "multiplicidad y no uniformidad", además de la superación de algunas "falsas oposiciones" a través de una visión sistémica de la educación (MEC/SETEC, 2007, p.8). Una de estas oposiciones, según el documento, era la integración entre la enseñanza secundaria y la educación técnica abolida anteriormente, tanto por la prohibición de la oferta de enseñanza secundaria integrada, como por la prohibición de la ampliación de la Red Federal. Los principios del PDE estaban fundados en la articulación entre educación, desarrollo y territorio, partiendo de la lógica de los proyectos productivos locales, regionales o nacionales[299]. El PDE

[299] A partir de algunas teorías que relacionan economía con espacio, ampliando el concepto de desarrollo con la valorización de las zonas industriales y de los activos territoriales, la discusión sobre el desarrollo regional pasó a estar enfocada en la importancia de los movimientos de los agentes locales y en la valorización de estos activos territoriales. El término "proyecto productivo local" tiene origen en las discusiones sucedidas en el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, en la década de 1990. Para mayor información sobre el concepto, ver Marini y Silva (2012).

se lanzó junto con el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación, a través del Decreto nº6.094/2007, que estableció que la transferencia de recursos y de apoyo técnico para la educación básica pasaba a vincularse con la adhesión de los estados, municipios y distritos nacionales al mencionado Plan y a la elaboración de sus respectivos Planes de Acción Articulados (PAR).

Abreu (2010) afirma que el lanzamiento del PDE despertó críticas por la difícil conjugación entre la implementación de las acciones indicadas sin el aumento de recursos para la educación, y la ausencia de participación, en la propuesta de acciones, de representantes de las instituciones públicas de enseñanza: académicos, sindicatos, asociaciones de clase y demás organizaciones. Sin embargo, lo más polémico fue el hecho de que el gobierno asumió, a través del PDE, la agenda del movimiento Todos por la Educación (TPE): organización de la sociedad civil compuesta por los principales grupos económicos del agronegocio, del sector financiero, de la minería y de los medios de comunicación[300]. No es casual que el Plan de Metas, lanzado de manera paralela al PDE, tuviera la misma denominación que la organización.

Martins (2009) al analizar el seguimiento y las propuestas políticas de TPE, lo enmarca en el movimiento empresarial brasileño de comienzos de los años 1990. Este discutía la necesidad de una nueva agenda educativa para "corregir" las distorsiones de las políticas neoliberales en el país que incidían en la educación, configurando un nuevo patrón de sociabilidad de capital sin modificar el modelo de acumulación capitalista dependiente. Desde esta perspectiva, las políticas educativas debían orientarse al aumento de la escolarización con la intención de cualificar a la fuerza de trabajo para el trabajo simple, mientras que el empresariado incentivaría el voluntariado y la actuación socialmente responsable, operando "en la ampliación de los horizontes de lucha política por medio de intervenciones sistemáticas en las cuestiones sociales" (2009, p.22). Bajo esta perspectiva, el empresariado garantizaba su hegemonía en el ámbito estatal, actuando a través de la responsabilidad social empresaria, tal como sostiene Figari (2015, 2019).

[300] Entre las empresas participantes se encuentran: Banco Itaú, Banco Bradesco, Fundación Lemann (con atuación en al área de educación, el dueño es uno de los hombres más ricos del país), Grupo Gerdau (del área de la metalurgia), Familia Kishimoto (del área de la educación infantil), Instituto Natura, Scheffer (una de las principales referencias del agronegocio en Brasil), Suzano Papel y Celulosa (mayor productor mundial de celulosa de eucalipto), Cyrela (promotora y constructora de inmuebles residenciales), Telefónica/Vivo, Instituto Votorantim (una de las ocho mayores empresas globales de materiales de construcción y una de las principales empresas de minería del país), y la fundación Roberto Marinho (de las empresas Globo de comunicación).

Creado en 2005, el TPE elaboró un documento sobre educación titulado "Compromiso Todos por la Educación", a partir de la "Conferencia Acciones de Responsabilidad Social en Educación: mejores prácticas en América Latina", promovida por la fundación Lemann, Fundación Jacobs y el Grupo Gerdau, con apoyo del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Con el objetivo de movilizar al país para universalizar la educación y reconociendo la preocupación por una calidad educativa pautada por la necesidad de aumento de competitividad en la economía, los empresarios marcaron la agenda de gobierno, redefiniendo el sentido y el significado de la educación pública (Shiroma, Garcia y Campos, 2011, p. 226); y movilizando la iniciativa privada y las organizaciones para una actuación en conjunto con el Estado[301], luego de reconocer su ineficiencia en esta área[302].

Los profesionales, intelectuales, sindicatos y asociaciones del área de la educación salieron de escena (cabe recordar los diferentes seminarios organizados por el MEC en 2003) para que la élite del mundo de los negocios comenzara a definir (asociada con el Estado) las políticas educativas que serían más adecuadas para la promoción de la inclusión social de los excluidos del país. Como argumenta Leher (2010), en las nuevas estrategias de dominio de la clase trabajadora, el binomio explotación/expropiación fue desplazado por el de exclusión/inclusión, operando en la lógica de la inmutabilidad del orden capitalista. En consecuencia, la inclusión de los jóvenes que todavía no habían completado la educación básica era fundamental en la medida en que garantizaba la sociabilidad adecuada al capital, al mismo tiempo que permitía la formación de la fuerza de trabajo exigida por el modelo de acumulación. Uno de los objetivos de TPE era la concentración de esfuerzos entre las varias iniciativas desarrolladas por las corporaciones, pues estas actuaban:

[301]Tal presupuesto estaba en concordancia con las reformas educativas propuestas en la época por los organismos internacionales. La declaración mundial sobre educación para todos (Conferencia de Jomtiem de 1990) postulaba en su Art. 7° la necesidad de fortalecer alianzas con el sector privado, filantrópico y con las agencias internacionales para la universalización de la educación básica, en tanto afirmaba la imposibilidad del sector público para alcanzar este objetivo.

[302] El TPE elaboró cinco metas para la educación creando diversas estrategias de monitoreo de su alcance. La primera de ellas estableció que el 98% de todos los niños y jóvenes de 4 a 17 años debían estar en la escuela. La segunda meta definía que todos los niños debían estar plenamente alfabetizados a los ocho años de edad, comprendiendo la alfabetización como la capacidad para leer e interpretar un texto correctamente y para efectuar cálculos básicos de matemática. La tercera meta estipulaba que el 70% de los alumnos debía tener el aprendizaje adecuado a su año escolar, utilizando como parámetro el desempeño medio de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el Programa Internacional de Evaluación del Estudiante (PISA). La meta cuatro definía que todo joven de 19 años debía tener el nivel secundario concluido. Finalmente, la meta cinco establecía que la inversión pública en educación fuera aumentada y bien administrada, con una propuesta de inversión del 5% o más del PBI en educación.

> em centenas de grandes projetos educacionais com objetivos educacionais pertinentes, afins aos interesses corporativos que os patrocinam, mas que a dispersão dos esforços impedia uma intervenção "de classe" na educação pública, objetivo altamente estratégico, pois envolve a socialização de mais de 50 milhões de jovens, a base da força de trabalho dos próximos anos (Leher y Evangelhista, 2012, p.7).

En julio de 2006, Milú Vilella, que en ese entonces era presidenta del Instituto Brasil Voluntario del Instituto Itaú Cultural y embajadora de buena voluntad de la Unesco, en una entrevista para el diario *Folha de São Paulo* en el que se informó el lanzamiento oficial de TPE celebrando el gran pacto social por la educación, defendió que "solo la educación de calidad puede formar la base de un nuevo proyecto de país, más justo y más desarrollado" (Vilella, 2006), siendo la educación "la política pública más importante y asegurar su calidad, especialmente para los menos favorecidos, constituye el mejor instrumento para reducir nuestras históricas desigualdades sociales". Esta afirmación está completamente en sintonía con algunos estudios utilizados por el Banco Mundial que afirman la relación positiva entre inversión en capital humano y crecimiento económico[303], estableciendo una relación directa y sin mediaciones entre aumento de escolarización y aumento de productividad, además de la vinculación entre exclusión social y conflicto social, como ya señalaba Leher al final de la década de 1990[304]. La asociación de mayores niveles educativos con la reducción de la desigualdad social y la generación de crecimiento económico, como se analizó en los capítulos anteriores, forma parte de una concepción de la educación que la aísla de los otros condicionantes y determinantes que forman la totalidad social.

Por otro lado, al relacionar directamente educación con productividad, o sea, el aumento de la escolarización como factor primordial para una inserción más calificada del país en el mercado globalizado, se oculta el hecho de que esta inserción adquiere contornos específicos a partir del papel y el lugar que cada país desempeña en la división internacional del trabajo, además obviamente del modo en el que la fuerza de trabajo es explotada en cada formación social, tal como argumentamos en capítulos anteriores. Además, precisamente este lugar no está determinado definitivamente por el nivel de escolarización de su población. El aumento de la precarización del trabajo y del número de puestos de trabajo que están localizados en los sectores informales, y la desigualdad salarial entre estos puestos y los de los sectores más

[303] En el documento titulado "Gasto social, capital humano y crecimiento en países en desarrollo", el FMI presenta algunos estudios que estiman que un año más de escolarización en el total de la población aumenta un 0,3% el crecimiento económico. La principal autora, sin embargo, afirma que el aumento de un año de escolarización en la educación básica está asociado con un crecimiento económico del orden del 0,4 a 0,8 % por año. Para mayores informaciones ver, Baldacci, Clements, Gupta, y Cui, 2004.

[304] En su tesis de doctorado presentada en 1998, Roberto Leher defendía que bajo la inspiración de la Teoría del Capital Humano el Banco Mundial ya apostaba por la importancia de la educación para el alivio de la pobreza y la disminución de las desigualdades sociales en los países periféricos. Ver Leher, 1998a.

dinámicos de la economía, probablemente recibirán poco impacto por el aumento de la escolarización y cualificación ofrecidas por las políticas educativas. Frente a lo expuesto, coincidimos con Martins (2009) cuando afirma que TPE consolidó una nueva fuerza política en la educación, ya que "los intelectuales y las organizaciones de capital asumieron un papel aún más decisivo en el proceso de establecimiento de bases políticas y sociales para legitimar la configuración más reciente de capitalismo en nuestro país" (p.21).

Si bien TPE no abordó específicamente la educación técnica, lo que interesa destacar es que tanto a través del proyecto Escuela de Fábrica, como a través del "pacto social" establecido con el empresariado a través de la incorporación de TPE en el PDE, la participación de la iniciativa privada en la política de educación técnica fue tomando contornos cada vez más precisos. La aceptación de la intervención del sector productivo en la cualificación de la fuerza de trabajo a partir de su mayor conocimiento de los rápidos cambios tecnológicos del mundo del trabajo y la defensa de esa incorporación en los procesos educativos, aliada a la necesaria articulación de las propuestas formativas con los programas productivos locales, cimentaron el proceso de apertura del campo de la educación técnica para la iniciativa privada, que se consolidó con el lanzamiento del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y al Empleo (PRONATEC) durante el gobierno de Dilma Rousseff. Antes de iniciar este análisis, abordaremos la expansión de la Red Federal de Educación Tecnológica que también se vio beneficiada por el PRONATEC.

Una de las acciones del gobierno de Lula que posibilitó la expansión de la Red Federal de Educación Tecnológica fue la aprobación de la Ley nº11.195 del 18 de noviembre de 2005, la cual alteró el 5º párrafo del Art. 3 de la Ley nº 8.948 del 8 de diciembre de 1994, en donde se disponía la institución del Sistema Federal de Educación Tecnológica. La Ley 8.948 en su Art. 3º indicaba que la ampliación de la oferta de educación profesional, a través de la creación de nuevas unidades de enseñanza en el ámbito nacional, **solamente** podía darse en sociedad con el Estado, municipio, distrito federal y sector productivo u organizaciones no gubernamentales, que serían los responsables de mantener y gestionar los nuevos establecimientos de enseñanza. Se reafirmaba así un amplio proceso de privatización de la educación técnica, reduciendo la actuación de las instituciones públicas nacionales, tanto a través de la prohibición de su expansión, como a través de los efectos de la publicación del Decreto nº 2208 en 1997, como se analizó en este trabajo. El cambio generado por la Ley 11.195 de 2005, en el referido Art. 3º, indicaba que las creaciones de las nuevas unidades de enseñanza podían darse **preferencialmente** (en sustitución del término "solamente") en

sociedad con los demás entes de la federación o con el sector productivo o con organizaciones no gubernamentales. La simple alteración del término permitió, de esta manera, la ampliación de la Red Federal a través de las inversiones públicas nacionales.

De este modo, al final de 2005, el Ministerio de Educación a través de la SETEC creó el Plan de Expansión de la Red Federal de Educación Tecnológica, que tuvo como objetivo la ampliación de la presencia de estas instituciones en todo el territorio nacional, aumentando el acceso de la población a la educación profesional y tecnológica. El plan estaba compuesto por tres etapas: la primera se lanzó en 2006, la segunda en 2007 y la tercera en 2011.

Según el MEC, la primera etapa tuvo como objetivo crear 38 nuevas unidades entre escuelas técnicas, agrotécnicas y unidades de enseñanza descentralizadas (UNEDs), especialmente en "los estados desprovistos de estas instituciones, además de preferencialmente en las periferias de grandes centros urbanos y municipios del interior, distantes de los centros urbanos, cuyos cursos estuvieran articulados con las potencialidades locales del mercado de trabajo" (MEC/sd) ampliando la Red que, en aquel momento, estaba compuesta por 144 instituciones[305]. Una de las razones para expandir la Red fue el incremento del número de matrículas (en el período de 1999 a 2004, se dio un crecimiento del 25% en la enseñanza secundaria, 116% en la enseñanza técnica, 1.208% en la enseñanza tecnológica y 1.358% en las licenciaturas), en un contexto de fuerte limitación de la capacidad instalada, en la que la inadecuación de la fuerza de trabajo era considerada la deficiencia más grave (MEC/sd, p.5). En la primera fase, estaba prevista la creación de cinco escuelas técnicas nacionales, cuatro escuelas agrotécnicas nacionales, la creación de 33 nuevas UNEDs, contemplando 23 unidades de la nación, con la instalación de por lo menos una institución nacional de educación tecnológica.[306] Todo esto con un costo total de R$ 99,5 millones solamente para la construcción y el equipamiento de las nuevas unidades de enseñanza. Tal como se señala en los informes de gestión de la SETEC, en 2006, se liberaron para la acción nº 6380 (fomento al desarrollo de la educación profesional) aproximadamente R$ 42,7 millones, casi el doble de lo liberado en 2005 (R$ 27 millones) y muy superior al promedio histórico de los años anteriores, que era de aproximadamente R$ 13 millones.

[305] En 2005, la Red Federal estaba compuesta por 34 Centros Nacionales de Educación Tecnológica, 36 Escuelas Agrotécnicas Nacionales, la Escuela Técnica Nacional, 30 Escuelas Técnicas vinculadas con las Universidades Nacionales y 41 Unidades de Enseñanza Descentralizadas.

[306] Las cinco escuelas técnicas nacionales serían instaladas en Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul, Rondonia y Rio Grande do Sul; las cuatro escuelas agrotécnicas en Mato Grosso do Sul, Pará, Maranhão y Brasilia. Las Uneds estarían organizadas en los estados de Amazonas, Bahía, Ceará, Espírtio Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Gande do Norte, Roraima, Rio Grande do Sul y Santa Catarina.

En 2007, se lanzó la segunda etapa, con un presupuesto de R$ 138,5 millones. Al final de las etapas 1 y 2, en 2010, la Red Federal pasó a tener 354 unidades (MEC/SETEC, 2011). En octubre de 2011, en el primer año del gobierno de Dilma Rousseff, dando continuidad a la política de expansión de la educación técnica, se lanzó, a través de la Ley nº 12.513, del 26 de octubre, el Programa Federal de Educación Profesional y Empleo (PRONATEC), que reunió diversas iniciativas con el objetivo de ampliar el acceso a esa modalidad educativa. En aquel momento se lanzó la tercera etapa[307] del Plan de Expansión que preveía la creación de 208 nuevas unidades hasta 2014. Como resultado de este proceso iniciado en 2006, en 2018 existían ya 643 unidades en funcionamiento que componían la Red Federal, cuantitativamente más de lo previsto en el Plan de Expansión (400 nuevas unidades). Según informaciones de la SETEC (MEC/SETEC, 2011), la ejecución presupuestaria de las instituciones nacionales dedicadas a la educación técnica, incluyendo el gasto en personal, aumentó de R$ 2,5 billones en 2008 a R$ 6,1 billones en 2011, lo que representó un aumento del 251,5% del presupuesto. Este total no incluía los recursos para las acciones de complemento de las actividades de los Institutos. La suma de ambos presupuestos representó un aumento de R$ 4,3 billones, pasando el presupuesto de R$ 3 billones en 2008 a R$ 7,3 billones en 2011, lo que significó un porcentaje de aumento de 242,9%.

Para continuar con la discusión sobre la conformación de la Red Federal, es necesario retroceder brevemente en la historia para comprender un proceso importante para la educación técnica brasileña que fue conocido como la "cefetización" de las escuelas técnicas nacionales.

Como se analizó en el capítulo 3, en 1978, tres escuelas técnicas nacionales localizadas en Minas Gerais, Rio de Janeiro y Paraná se transformaron en Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFETs), a través de la Ley nº6.545, del 30 de junio, que las dotó de autonomía administrativa, patrimonial, financiera, didáctica y disciplinar. A partir de aquel momento, pasaron a ofrecer cursos de grado y posgrado *lato sensu* y *stricto sensu*; licenciaturas para la formación de docentes de enseñanza técnica y tecnológica; cursos técnicos de nivel medio; cursos de educación continuada; además de realizar investigaciones aplicadas en el área tecnológica. Campello (2007) afirma que la promulgación de la Ley nº 6.545 se vinculó a lo ya dispuesto en 1969, a través del Decreto de Ley nº 547, que autorizaba

[307] Según el informe de la gestión de la SETEC de 2009, la fase 3 del Plan tenía prevista instalar sesenta nuevas unidades cada año, durante la vigencia del Plan Nacional de Educación que abarcaría el período de 2011 a 2020. La perspectiva era la de instalar mil unidades dedicadas a la educación técnica al final de 2020. Para esto, cada año deberían invertirse R$ 600 millones para la construcción y adquisición de equipamientos y R$ 200 millones para pagar la fuerza de trabajo (MEC/SETEC, 2010).

la existencia de cursos superiores de corta duración, en las escuelas técnicas nacionales, destinados a las necesidades del mercado de trabajo[308].

De ese modo, según esta autora y en sintonía con Cunha (1991), se inicia un proceso de "diferenciación hacia arriba" (Campello, 2007, p.2) de la actuación de escuelas técnicas nacionales, ya que se estimuló la formación de corta duración de nivel superior para los egresados del nivel secundario, profesionalizando parte de la demanda que llegaba al nivel superior, sin amenazar la formación universitaria destinada a las élites. Sin embargo, esas instituciones al transformarse en establecimientos de enseñanza superior convirtieron sus antiguos cursos de ingeniería de operación en cursos plenos de ingeniería industrial. Por lo tanto, manteniendo sus actividades de origen y ampliando su actuación en el ámbito del nivel superior, se volvió característico de la "cefetización" de los años 1970 "el aumento de las atribuciones de las escuelas técnicas" (Campello, 2007, p.4).

Lima Filho (2002), al analizar el mismo proceso en los años 1990, sostiene que los organismos internacionales, especialmente el BID, recomendaban la reforma estructural de la educación en los países de América Latina y la conformación de modelos alternativos de enseñanza superior a través del financiamiento de la enseñanza técnica post-secundaria o de la educación superior no universitaria, modalidad a la que se le concedería prioridad para el financiamiento de proyectos. Los argumentos estaban centrados en responder a una nueva demanda de formación post-secundario y superior a costos inferiores que la formación universitaria que presentaba "baja adaptabilidad a las necesidades del mundo moderno y globalizado" (p.201)[309]. En 1994, a través de la Ley nº 8.948, del 8 de diciembre, las escuelas

[308] Cunha (1991) al analizar la política educativa del período 1968-1971 defiende que el Estado durante el golpe cívico-militar asumió la función de agencia de concentración de capital, renta, propiedad y mercado. Debido a la presión por el aumento de vacantes en el nivel superior y el aumento en el gasto público que produciría tal ampliación, perjudicando el presupuesto destinado a la educación primaria, podía comprometerse el esfuerzo del Estado para concentrar capital además de disminuir el desempeño de otros servicios públicos que ya no eran satisfactorios. Asimismo, el aumento del contingente de profesionales formados demandando empleo presionaría al sector público para crear oportunidades de trabajo. Todos esos resultados perjudicaban el esfuerzo estatal para "garantizar, facilitar y subsidiar la expansión de las empresas industriales privadas en dirección del mantenimiento y la elevación de la tasa de ganancia" (p.240). Sobre esta perspectiva, en el informe del grupo creado para resolver la "crisis de la universidad" (grupo de trabajo de la reforma universitaria), en 1968, se recomendó la profesionalización de la enseñanza secundaria, que pasó a asumir la función de contener la demanda por la enseñanza superior. Así, el autor afirma que "la reforma de la educación superior y la de la educación media se complementan y tienen el mismo objetivo: el de posibilitar al Estado el desarrollo de sus funciones (no educativas) en aquella fase del desarrollo de la sociedad brasileña. Mientras que, simultánea, contraria y necesariamente son elaboradas ciertas concepciones que se destinan a explicar y/o justificar esas medidas deseables: es el caso tanto de la justificación "pedagógica" del curso básico, como el de las "evidencias" de una supuesta carencia de técnicos de nivel medio de grandes proporciones en el país" (p 247).

[309] Cabe señalar que el BID recomendaba que los países periféricos debían garantizar una educación básica de calidad y solamente después de alcanzar este objetivo, invertir en el nivel superior, considerado de alto costo y de bajo retorno económico para estos países (BID, 2000).

técnicas federales y agrotécnicas[310] iniciaron un proceso gradual de transformación en CEFETs.

En 1997, a través de la publicación del Decreto nº 2406, del 27 de noviembre, basado en lo dispuesto en el Decreto nº 2208, se estableció que la actuación de los CEFETs sería prioritariamente en el área tecnológica, en diversos sectores de la economía, y que la oferta de enseñanza superior sería en la rama tecnológica, diferenciada de las demás formas de enseñanza universitaria. En relación con la educación profesional de nivel técnico, como ya se discutió en este trabajo, la oferta de enseñanza técnica debía estar separada de la enseñanza secundaria.

Al final del primer gobierno de Lula da Silva, la Red Federal de Educación Tecnológica estaba conformada por 34 CEFETs, 36 Escuelas Agrotécnicas Federales, 1 Escuela Técnica Federal, 30 Escuelas Técnicas vinculadas con Universidades Nacionales y 42 Unidades de Enseñanza Descentralizadas.

En 2007, primer año del segundo gobierno de Lula da Silva, un importante marco legal para efectivizar la nueva política de educación técnica fue la publicación del Decreto nº 6.095, del 24 de abril. Este Decreto estableció las directrices para conformar los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFET), en el ámbito de la Red Federal de Educación Tecnológica. Concebido como un proceso de reorganización de las instituciones nacionales de educación profesional y tecnológica (Art. 1º), el Decreto consideraba a cada IFET "como institución de educación superior, básica y profesional, pluricurricular y multicampus, especializada en la oferta de educación profesional y tecnológica en las diferentes modalidades de enseñanza" (Art. 1º, párrafo 2º). Estos comenzaron a funcionar a partir de la celebración del acuerdo entre "instituciones nacionales de educación profesional y tecnológica, que formalizará la agrupación voluntaria de los CEFETs, Escuelas Técnicas Federales (ETF), Escuelas Aerotécnicas Federales (EAF) y Escuelas Técnicas vinculadas con las Universidades Nacionales, localizados en un mismo Estado" (Art. 3º). El proceso de integración de dichas instituciones de educación técnica a los nuevos IFETs era voluntario, y cada nuevo instituto debía:

> I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente em cursos e programas integrados ao ensino regular;
> II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, (...) em todos os níveis de escolaridade ...;

[310] Incluidas por la Ley n° 9649 de 1998.

> III - ofertar, no âmbito do (...) PROEJA, cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores e de educação profissional e técnica de nível médio;
> IV - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas (...);
> V - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o setor produtivo e os segmentos sociais ... ;
> VI - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão, identificados com os potenciais de desenvolvimento local e regional;
> VII - ministrar em nível de educação superior: a) cursos de graduação, compreendendo bacharelados de natureza tecnológica e cursos superiores de tecnologia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia; b) cursos de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas para as diferentes áreas da educação profissional e tecnológica; c) programas de pós-graduação *stricto sensu*, compreendendo mestrado e doutorado, preferencialmente de natureza profissional, que promovam o aumento da competitividade nacional e o estabelecimento de bases sólidas em ciência e tecnologia, com vista ao processo de geração e inovação tecnológica; e d.) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vista à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, de acordo com as demandas de âmbito local e regional (Art.4º, párrafo 2º).

En efecto, la creación de los IFETs, que agrupaba a diversos establecimientos nacionales dedicados a la educación técnica en una misma institución, el Instituto Federal, suscitó reacciones contrarias al proceso, tal como señala Otranto (2010, 2011).

Las Escuelas Agrotécnicas Federales (EAF), por su papel estratégico en el desarrollo de la educación agrícola en el país, temían perder su identidad y su centralidad en la formación profesional de nivel medio. Para estas instituciones, la necesidad de expansión de sus actividades tenía como horizonte de resolución su transformación en CEFETs. El recelo de estas escuelas era que en el proceso de integración en un campus, perderían su autonomía por la subordinación al CEFET[311], dado que probablemente este ocuparía la rectoría de la nueva administración. Con el énfasis en la oferta de nuevos cursos tecnológicos, se corría el riesgo de extinción de la oferta de educación profesional de nivel medio, ya que podía transferirse a los estados, perdiendo así la experiencia de estas instituciones en lo referido a las especificidades de los cursos orientados al área agrícola. En síntesis, la mayor preocupación de las EAFs era la pérdida de su identidad construida a lo largo de su historia institucional. En la propuesta del Consejo de Escuelas Agrotécnicas Federales (CONEAF) dirigida al Ministerio de Educación, en junio de 2007, se propuso un nuevo diseño para la Red Federal, con relación a la inserción de las mencionadas escuelas: la transformación de las EAFs en CEFETs, a través de la implementación de 72 unidades descentralizadas con progresiva

[311] Según el Decreto, existiría solo un IFET por estado o región, de ahí la necesidad de fusión con un CEFET ubicado en el mismo territorio.

ampliación de vacantes, manteniendo, de este modo, la adecuación a las demandas regionales y municipales donde las unidades fueran instaladas. Sin embargo, fue quedando claro para estas instituciones que el MEC priorizaría recursos financieros y ampliación de fuerza de trabajo en las instituciones que adhirieran a los IFETs, lo que penalizaba a las que no aceptasen la integración. Como explica Otranto (2011), un año después de la propuesta enviada por el Coneaf al MEC, todas las EAFs se integraron a los IFETs.

A diferencia de las EAFs, en las escuelas técnicas vinculadas con las universidades nacionales, en las que la mayor parte de la oferta de cursos era de formación de nivel medio, hubo divergencias frente a esta transformación. Algunos alegaban que la posibilidad de oferta de cursos superiores junto con la autonomía presupuestaria y administrativa[312] eran atractivos que favorecían la adhesión. Para otras escuelas, la falta de autonomía era un argumento desfavorable frente el cambio, dado que la fusión con un CEFET no alteraba la situación, complicando la integración con instituciones de trayectorias y estructuras muy diversas. De este modo, 24 de las 32 escuelas no adhirieron a la propuesta de ser transformadas en IFETs (Otranto, 2011).

En el caso de los CEFETs, no se presentó una resistencia frente al proceso, dado que según Otranto (2011), el cambio era percibido como una posibilidad para proporcionar igualdad de condiciones de crecimiento y reconocimiento a todas estas instituciones, incluyendo principalmente a las más nuevas que se habían transformado en CEFETs durante el primer gobierno de Lula da Silva. Por otro lado, de toda la variedad de instituciones nacionales dedicadas a la educación técnica, eran las más importantes, y ya cumplían con gran parte de las condiciones exigidas por la ley: trabajaban con los tres niveles de enseñanza, ofrecían cursos superiores, desarrollaban investigación y extensión, además de contar con un cuerpo docente de mayor cualificación (Otranto, 2011, p.97). En el caso de los CEFETs de Minas Gerais y Rio de Janeiro, buscaban transformarse en Universidad Tecnológica, como había ocurrido en Paraná en 1978, lo que produjo que estas instituciones no adhiriesen al proceso de transformación en IFET.

De esta manera, el 29 de diciembre de 2008, se publicó la Ley nº 11.892 que creó la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica y formalizó la creación de 38 nuevos IFETs. Por lo tanto, la mencionada Red pasó a estar conformada por estos nuevos institutos, la Universidad Tecnológica Federal de Paraná (UTFPR), dos CEFETs, 23 escuelas

[312] Estas instituciones no poseían autonomía por el hecho de estar vinculadas con universidades. Justamente por esto, la apertura de cursos superiores no formaba parte de su objetivo institucional.

técnicas vinculadas con universidades nacionales, y el Colegio Pedro II con sus respectivos campus.

En el análisis de la creación de la Red Federal, Ciavatta (2010) propone un debate a partir de tres aspectos que se relacionan de forma particular en la formación social brasileña: la idea de universidad y de universidad tecnológica, y su relación con la educación media. Sin despreciar el hecho de que las universidades tecnológicas forman parte de la realidad social también de países centrales, la autora parte de la hipótesis de que existe una "aspiración universal brasileña" (p.160) a la educación superior, y de este modo, por todo lo que ya se discutió en este trabajo, la inclusión de las instituciones orientadas a la educación secundaria en el selecto grupo de instituciones de nivel superior trae cuestionamientos sobre el carácter de la universalización de la política propuesta, ya que grandes contingentes poblacionales todavía carecen de acceso a los niveles más básicos de escolarización de calidad. Junto a esto, y retomando el concepto de inclusión excluyente de Kuenzer, cabe la indagación, también propuesta por Ciavatta, sobre el significado de una universidad tecnológica pública en un país de capitalismo dependiente, y su relación con los "valores más estimados de la formación humana" (Ciavatta, 2010, p.162), en la disputa histórica en torno a la separación de la formación profesional de la formación general. La autora argumenta que una universidad tecnológica se configura como una contradicción al propio significado de universidad, en tanto espacio institucional de acceso a la diversidad de conocimiento producido y sistematizado históricamente por la humanidad. Por este motivo, cuestiona el refugio, en estas instituciones, de los saberes tecnológicos de varias áreas de conocimiento que dan base a las tecnologías. En tanto la fragmentación de los saberes se opone a la idea de la especialización del conocimiento en su compleja relación con la totalidad.

Dicho de otro modo, la especialización de las ciencias como artificio para comprender mejor el todo complejo, cuando se realiza sin la necesaria relación con las otras dimensiones del fenómeno que se quiere comprender, reforzando la supuesta independencia en su exteriorización, oculta más que devela las manifestaciones inmediatas que dan base a la esencia de los hechos, como postula Karel Kosik[313]. Las universidades tecnológicas, así como en los países centrales, al servir más a la producción y a la diseminación del conocimiento orientado a las tecnologías, antes que al relacionado con la comprensión de la compleja

[313] Como Kosik demuestra "La característica principal del conocimiento consiste en la descomposición del todo" (2002, p.18), y este se realiza "con la separación de fenómeno y esencia, de lo que es secundario y de lo que es esencial, ya que solo a través de esa separación se puede mostrar su coherencia interna… lo secundario no se deja del lado como lo irreal o menos real, sino que revela su carácter fenoménico o secundario mediante la demostración de su verdad en la esencia de la cosa" (ídem).

relación de las determinaciones que condicionan la realidad, reproducen un conocimiento interesado en la alimentación de la propia reproducción del capital y de la naturalización de la permanencia del orden capitalista.

Al no problematizar la necesidad de creación de los institutos nacionales "como modelos de reorganización de las instituciones nacionales de educación profesional y tecnológica", que evidencia "los deseables vínculos entre educación sistémica, desarrollo y territorialidad" " (MEC, 2007, p.31), refuerzando la aproximación con el sector productivo y la centralidad de la formación para el trabajo; no se pone en cuestión a quién se destina el conocimiento producido y a qué modelo de desarrollo sirve.

Esta problemática no se detiene en la presión del empresariado brasileño que, para que la formación de la fuerza de trabajo se adecue a las necesidades del proceso de acumulación, tiene que hacer valer esos intereses en el ámbito del Estado. Eso fue así desde la creación de las Escuelas de Aprendices Artífices en 1909, pasando por el papel de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) en la organización de la educación técnica y la creación del Sistema S, hasta la organización del movimiento Todos Por la Educación, como se ha discutido a lo largo de este trabajo. Se trata, precisamente, del papel que le cabe al empresariado en un sistema capitalista. El problema para la clase trabajadora se da cuando la lógica capitalista interviene en las concepciones educativas, actuando con el permiso (o incentivo) del Estado, y asumiendo que este interés de clase representa los intereses de toda la población. Cabe resaltar que, como afirma Poulantzas (2000, p. 131), el Estado es la condensación material y específica de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, ya que "el establecimiento de la política de Estado debe ser considerada como la resultante de las contracciones de clase insertas en la propia estructura del Estado" (p.134). Justamente lo que se pone en evidencia es el pacto social entre el empresariado y el Estado, en el que la concepción de la educación pública es absolutamente convergente con las necesidades del sistema productivo, y se mantiene la dualidad educativa travestida como si fuera de interés para la clase trabajadora. En este contexto contradictorio, y con apoyo significativo del empresariado, se creó el Programa Brasil Profesionalizado.

El Programa Brasil Profesionalizado fue creado a través del Decreto nº 6302, el 12 de diciembre de 2007. En su Art. 1º, el Decreto establecía que el Programa buscaba estimular la "educación media integrada a la educación profesional, enfatizando la educación científica y humanística, por medio de la articulación entre la formación general y la educación profesional en el contexto de los programas productivos y de las vocaciones locales y

regionales". Entre sus objetivos, se destacan: el fomento a la articulación entre las instituciones escolares y los programas productivos locales (Art. 1º, párrafo único, inciso III); el incentivo a la ampliación de la oferta de matrículas en la educación secundaria integrada a la educación técnica, **inclusive en la modalidad a distancia** (Art. 1º, párrafo único, inciso IV, subrayado nuestro); y el estímulo al retorno de jóvenes y adultos al sistema escolar buscando el aumento de la escolaridad, la construcción de nuevos itinerarios formativos y el mejoramiento de la calidad de enseñanza secundaria, inclusive en la modalidad de educación de jóvenes y adultos (Art. 1º, párrafo único, inciso VI). La expectativa de inversión del Programa hasta 2011 era de R$ 10,9 billones.

El Programa se implementó en los estados, municipios y Distrito Federal a través de la prestación de asistencia técnica y financiera mediante selección y aprobación de propuestas, siempre que los entes federados hubieran adherido formalmente al Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación. Para su implementación, el MEC retomó la interacción tanto con el Foro de los Gestores Provinciales de la Educación Profesional como con los secretarios provinciales a través del Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED), y con los secretarios municipales de educación a través de la Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de la Educación (UNDIME) (Colombo, 2009).

En 2009 se transfirieron, a los estados con convenio, R$720,2 millones para la ejecución de proyectos de modernización, ampliación y construcción de escuelas y capacitación de docentes y gestores en 23 de las 27 unidades de la federación, beneficiando 252.249 alumnos y 1.214 escuelas en la forma de asistencia técnica (MEC/SETEC, 2010). Aproximadamente, el 60% de este recurso fue usado en la construcción de escuelas, 33,4% fue utilizado para la ampliación, reforma e instalación de laboratorios científicos, y 6,4% para apoyo pedagógico y formación (MEC/SETEC, 2010). En 2010, se acordaron R$ 263, 4 millones, de los cuales el 32% fue usado para la compra de equipamientos, mobiliario y material de laboratorio; 21,2% para la compra de libros didácticos; 7,6% para las acciones de formación y capacitación de los profesionales de la educación, y el resto para la construcción, reforma y ampliación de los establecimientos escolares (MEC/SETEC, 2011). En el período comprendido entre los años 2008 y 2011, se convenió con los estados un total de R$ 2 billones, superando la meta inicial del Programa de R$ 900 millones. En total se construyeron 201 escuelas y se realizaron 546 ampliaciones y reformas, y se gastaron R$ 180 millones en la adquisición de recursos pedagógicos, mobiliario y equipamientos; además de la asistencia técnica para la formación de 1000 profesionales del área de la educación profesional (MEC/SETEC, 2012).

Es innegable la importancia de las acciones desarrolladas por el Programa para recuperar la integración entre la educación secundaria y la educación técnica; ya que, como se analizó, la educación profesional técnica integrada al nivel medio fue desmantelada principalmente durante la década de 1990, con el objetivo de su privatización. La separación de la educación secundaria de la educación técnica ofreció al sector privado un importante campo para la explotación; en tanto, al ser la oferta de enseñanza secundaria de responsabilidad estatal, el sector privado se pudo dedicar exclusivamente a la oferta de educación técnica (simultánea o posterior) dada la posibilidad de mayor ganancia frente a los costos y duración de este tipo de formación. Los datos de matrícula confirman esto.

Tabla nº 8

Matrículas por modalidad de enseñanza y dependencia administrativa. Brasil. 2003/2015.

Modalidad	Dependencia administrativa	Años				Dif. % 2015/2003
		2003	2007	2011	2015	
Formación técnica no integrada al nivel secundário	Nacional	79.484	82.573	97.610	181.920	128,88
	Provincial	165.266	215.927	313.872	291.540	76,41
	Municipal	19.648	23.859	22.424	15.754	-19,82
	Total Pública	264.398	322.359	433.906	491.229	85,79
	Privada	324.985	378.796	560.078	812.330	149,96
Formación técnica integrada al nivel secundário	Nacional	...	27.204	92.378	133.562	390,96
	Provincial	...	37.942	133.766	224.739	492,32
	Municipal	...	6.223	13.508	9.798	57,45
	Total Pública	...	71.369	239.652	368.099	415,77
	Privada	...	15.216	21.607	23.667	55,54
Enseñanza secundaria regular	Nacional	74.344	69.154	115.069	155.925	109,73
	Provincial	7.667.713	7.240.139	7.183.345	6.819.430	-11,06
	Municipal	203.368	163.855	80.906	50.893	-74,97
	Total Pública	7.945.425	7.473.148	7.379.320	7.026.248	-11,57
	Privada	1.127.517	899.027	1.022.509	1.049.902	-6,88

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Sinopsis Estadística de la Educación Básica (INEP, 2003a/2007/2011/2015).
Notas: No se han computado, en las modalidades presentadas, las informaciones relacionadas con la educación de jóvenes y adultos. El Censo de la educación básica realizado en 2003 no recolectó información sobre formación técnica integrada a la educación media, ya que estaba en vigencia el Decreto nº2208/97.

Al analizar los datos de la Tabla nº 8, se observa que, en el período analizado, el crecimiento de la oferta de formación técnica no integrada a la educación secundaria fue mayor en la esfera privada que en la pública, con aumento del 149,96% y 85,79% respectivamente. Entre la esfera pública, las instituciones nacionales son las que presentaron mayor crecimiento en el período.

El crecimiento de la formación integrada fue mayor en la esfera pública (415% contra 55,5% en la privada), como era de esperar con la promulgación del Decreto 5154/2004 y los

incentivos posteriores. El ámbito provincial fue el que mayor aumento reflejó (492%) principalmente en el período posterior al lanzamiento del Programa Brasil Profesional: entre 2007 y 2011 el crecimiento de matrículas fue de 252%, y entre 2011 y 2015 de 68%. La Red Federal también mostró aumentos, con mayores índices en el período comprendido entre los años 2011 y 2015, superando el crecimiento relativo del ámbito de los estados (239% entre 2007 y 2011, y 151% entre 2001 y 2015 para la esfera nacional).

La formación integrada en la Red Federal representó, en 2018, 24,7% del total de la formación técnica, alcanzando en 2007 el porcentaje de 48,6% y en 2015, de 42,3%. En el ámbito provincial, este porcentaje aumentó de 14,9% en 2007, a 29,9% en 2007, alcanzado en 2015, 43, 5% del total.

Efectivamente, la expansión de la Red Federal posibilitó un aumento considerable tanto de la oferta de educación técnica en sus diversas posibilidades de articulación con el nivel secundario, como de la oferta de educación secundaria regular, manteniendo en este caso el predominio de la oferta en el ámbito provincial como está establecido constitucionalmente. Sin embargo, en todos los períodos y en todas las esferas administrativas, la educación técnica no integrada todavía es mayoritaria con relación a la integrada, representando en 2007 cerca de 8 veces la oferta; en 2011, 3,8 y en 2015, 3,3.

Los resultados presentados para el año 2015 no pueden ser comprendidos sin considerar el lanzamiento del Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC) en 2011, el primer año del gobierno de Dilma Rousseff. El PRONATEC pasó a unificar varias de las acciones desarrolladas por la SETEC, ampliando la participación del sector privado en la educación técnica. A continuación, se analizará con mayor profundidad el principal programa de educación técnica del gobierno de Dilma Rousseff, sus resultados y la relación con la ampliación del mercado educativo.

5.4 – El gobierno de Dilma Rousseff y el PRONATEC

En 2011, primer año del mandato de Dilma Rousseff, se creó el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y al Empleo (PRONATEC), la principal estrategia para el área de educación técnica del gobierno, que incorporó las políticas de expansión de la Red Federal y aquellas relacionadas con las redes de educación técnica estatal. En el día de su lanzamiento, el 28 de abril de 2011, antes de que se aprobara en el Congreso Nacional el proyecto que creó el Programa, la presidenta afirmó que la iniciativa era una respuesta del gobierno frente a la necesidad de aumentar la “mano de obra cualificada en el país” (Jornal O

Globo, 2011) destacando la alianza con la Confederación Nacional del Comercio (CNC) y con la Confederación Nacional de la Industria (CNI) para aumentar la formación en el área de educación técnica a través del Sistema S.

Lo que se buscará destacar en este apartado es que la expansión de la educación técnica, realizada a través del Programa, fue determinante para que las instituciones del sector privado y los integrantes del sistema nacional de aprendizaje que componen el Sistema S se apropiaran del fondo público. Iniciada en el gobierno de Lula da Silva, principalmente a través del Programa Escuela de Fábrica, la alianza entre el sector público y privado alcanzó un nuevo nivel en el gobierno de Dilma Rousseff, no solo por la transferencia de recursos financieros al sector privado y el establecimiento de importantes "alianzas"; sino también por la concepción de educación técnica y formación de la clase trabajadora que fundamentó la organización del Programa.

Como se ha debatido en este trabajo, desde el inicio del gobierno del PT en 2003, uno de los grandes reclamos del sector público de educación técnica fue la creación de un fondo específico para el área, de modo que la estructuración de la Red y sus actividades a favor de la expansión y calificación de esta oferta formativa fueran garantizadas constitucionalmente, y no dependieran de un programa de gobierno. Lo que se pretendía era generar un cambio en el modo en el que históricamente la educación técnica había sido concebida y organizada en el país: "como una política compensatoria frente a la ausencia de derecho de una educación básica sólida y de calidad" (Frigotto et al, 2005a, p. 1104).

Lo que se defenderá a continuación es que al optar por la organización de un Programa y no de una política específica para la educación técnica; al definir su público entre los segmentos más excluidos de la población; al vincular la formación profesional exclusivamente con las necesidades de cualificación de "mano de obra" que el modelo de desarrollo exigía; y al transferir recursos del fondo público al sector privado para la ejecución de esa formación, se promovió la educación técnica necesaria al proceso de acumulación vigente. Esta adecuación se dio tanto por la concepción de una formación del trabajador acorde a las necesidades del mercado, como por la ampliación de un poderoso campo de explotación para el sector privado.

A través de la publicación de la Ley nº 12.513 el 26 de octubre de 2001, el PRONATEC inició sus actividades teniendo como meta garantizar la ampliación de la oferta de educación técnica y tecnológica por medio de programas, proyectos y acciones de asistencia técnica y financiera. Para esto, incorporó en su esfera la expansión de la Red Federal de Educación

Profesional y Tecnológica, el Programa Brasil Profesionalizado, el Programa Escuela Abierta de Brasil (e-Tec Brasil)[314], y el acuerdo con el Sistema S[315]. El programa estaba dirigido prioritariamente a estudiantes secundarios de la red pública, inclusive de la educación de jóvenes y adultos, trabajadores[316], personas con discapacidades, beneficiarios de programas nacionales de transferencia de renta, y estudiantes con secundario completo provenientes de escuelas públicas o de instituciones privadas con beca total. En 2012, a través de la *Portaria* nº 185, del 12 de marzo, se incluyeron como beneficiarios del Programa a los pueblos indígenas, a las comunidades *quilombolas*, y a los adolescentes y jóvenes que cumplieran con medidas socio-educativas (Art. 3º). En la ley de 2011, estas poblaciones no figuraban como beneficiarias del Programa y sí como participantes de sus acciones (párrafo 3 del Art. 2º). En 2012, se incluyeron también los beneficiarios del Programa Seguro Desempleo considerados reincidentes[317]. A partir de 2013, con la publicación de la Ley nº12.816, se estimuló también la participación de mujeres jefas de hogar que hubieran sido beneficiarias de programas nacionales de transferencia de renta.

Entre las acciones desarrolladas en la esfera del Programa, se destacaron la ampliación de vacantes en las redes nacionales y estatales de educación técnica, y en la red física de atención de los servicios nacionales de aprendizaje del Sistema S; además de la expansión de la oferta de educación profesional técnica de nivel medio en la modalidad de educación a distancia. Para esto, podían participar del Programa no solamente las instituciones públicas orientadas a la educación técnica y los servicios nacionales de aprendizaje, sino también las instituciones

314 Creado en 2007, el Programa Escuela Abierta de Brasil tenía como finalidad desarrollar la educación profesional y tecnológica en la modalidad de educación a distancia. El MEC tenía la responsabilidad de la asistencia financiera para la elaboración de cursos, y los estados y municipios aportaban la estructura, equipamientos, recursos humanos, etc. Hasta agosto de 2010, se matricularon 23.844 alumnos en 48 cursos organizados a través de 291 Polos implantados en 20 estados. En 2011, había 75.364 alumnos matriculados (MEC/SETEC, 2012). El mismo día de la publicación del decreto del PRONATEC, se lanzó el Decreto n°7.589 que institucionalizó la Red e-Tec Brasil, para reemplazar el Programa e-Tec Brasil.

315 En 2008, se firmó un acuerdo entre el gobierno nacional y cuatro entidades que conforman el Sistema S (SESC, SESI, SENAI y SENAC) que preveía la aplicación gradual de sus ingresos netos en la oferta gratuita de cursos de educación profesional: hasta 2014, SENAI y SENAC destinarían 66,6% para la formación de estudiantes de baja renta y de trabajadores; y el SESI y SESC destinarían 33,3% para la educación, siendo la mitad de esos recursos para actividades y cursos gratuitos.

316 El concepto de trabajador utilizado incluye las categorías de población ocupada según la posición en la ocupación del IBGE. Estas son: empleados, trabajadores domésticos, trabajadores no remunerados, trabajadores cuentapropistas, trabajadores de la construcción para el propio uso o para el propio consumo. La única categoría que no está incorporada es la del empleador. La ley que crea el PRONATEC resalta en el primer párrafo del Art.2° que entre los trabajadores están incluidos los agricultores familiares, silvicultores, acuicultores, extractivistas y pescadores.

317 El Decreto n°7.721, del 16 de abril de 2012, establece en su Art. 1° que la asistencia financiera solicitada por el desempleado por segunda vez en un período de diez años podrá estar condicionada por la comprobación de matrícula y asistencia en un curso de formación inicial y continuada (FIC), con la carga horaria mínima de 160 horas, ofrecido en el ámbito del PRONATEC.

públicas y privadas de enseñanza superior, las instituciones privadas de educación profesional de nivel técnico, las fundaciones públicas de derecho privado principalmente dedicadas a la educación técnica, y las entidades privadas sin fines de lucro (Art. 3º y Art. 6ª, Ley nº 12.816). El financiamiento de las actividades formativas, en el ámbito del PRONATEC, se dio a través de dos iniciativas pioneras en el área de la educación técnica: la oferta de la Beca PRONATEC y la ampliación para cursos técnicos del Financiamiento Estudiantil (FIES de la educación técnica). La expectativa del MEC con el PRONATEC era ofrecer ocho millones de vacantes en la educación técnica para 2015 (MEC/SETEC, 2012). La asignación presupuestaria actualizada del Programa en 2011 fue de R$ 460,5 millones; en 2012 aumentó a R$ 1,25 billones; en 2013 pasó a ser R$2,89 billones; en 2014 aumentó a R$ 3,6 millones; y en 2015 a R$ 3,9 billones (Brasil/CGU/2018).

A los fines del presente trabajo, en el próximo apartado se analizarán en detalle el FIES y la Beca de Formación, las dos estrategias creadas por el PRONATEC que ampliaron las posibilidades de mercantilización de la educación técnica.

5.4.1 La apropiación del fondo público para el financiamiento de la educación privada a través del FIES

El Plan Nacional de Educación 2011/2020[318], transformado en la Ley 13.005 del 25 de junio de 2014 estableció veinte metas y 254 estrategias de implementación que buscaron mejorar la educación en el país y señalar las líneas maestras para la estructuración de un sistema nacional de educación. La utilización del crédito educativo para financiar la educación privada, tanto en el nivel superior como en la educación profesional técnica de nivel medio, aparece como una de las estrategias que permitió alcanzar las metas de mejorar el acceso y la cobertura de estos niveles educativos. La meta nº11, vinculada más directamente con la educación técnica, tenía como objetivo triplicar las matrículas de educación profesional técnica de nivel medio, asegurando la calidad de la oferta, y por lo menos el 50% de la expansión en el segmento público. O sea, la meta al establecer que la elevación de la tasa de matrícula general estaba vinculada con el aumento de la oferta de vacantes en el sector

[318] La elaboración del PNE 2011/2020 tuvo como marcos el documento final de la Conferencia Nacional de la Educación- CONAE realizada entre el 28 de marzo y el 1 de abril de 2010, las evaluaciones elaboradas sobre el PNE 2001/2010 y los documentos producidos por el Consejo Nacional de Educación. A partir de estos documentos, el cuerpo técnico y dirigente del MEC y de sus órganos vinculados elaboró un proyecto de ley de PNE para tramitar y discutir en el Congreso Nacional. El 20/12/2010 el proyecto de ley fue presentado en la Cámara de Diputados recibiendo, al final de su tramitación en dicha casa, 2.916 enmiendas. La mencionada cámara envió el proyecto de ley para la sanción presidencial el 10/06/2014, y fue transformada en la Ley nº 13.005 del 25 de junio de 2014. Por el tiempo transcurrido desde la primera propuesta elaborada en 2010 y la sanción presidencial de 2014, el PNE pasó a cubrir el período de 2014 a 2024.

público, condicionaba que la expansión de la educación técnica debía realizarse también en el segmento público y que, para esto, debían implementarse políticas específicas para este fin. Es en este ámbito que la expansión de la Red de Instituciones Federales y el PRONATEC se inscriben, así como el estímulo de la educación a distancia en las IES públicas, con la creación de la Universidad Abierta de Brasil (UAB)[319]. La expansión de la oferta de financiamiento estudiantil para la educación profesional técnica de nivel medio **en instituciones privadas de educación superior** figura como una de las 14 estrategias definidas para el alcance de esta meta.

Por otro lado, una de las metas del PNE (meta 20) era el aumento progresivo de la inversión pública en la educación hasta alcanzar el 10% del PBI del país al final del decenio[320], y, como meta intermedia, el 7 % el quinto año de vigencia de la Ley. Es importante resaltar que, en el cuarto párrafo, la Ley también señalaba que los recursos aplicados en los programas de expansión de la educación técnica, así como los subsidios otorgados en programas de financiamiento estudiantil, debían ser contabilizados como gastos públicos en la educación.

Creado en 1999 por la Medida Provisoria nº 1.827[321] y posteriormente transformado en la Ley nº 10.260, del 12 de julio de 2001 en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Enseñanza Superior (FIES) tenía como propósito el financiamiento de estudiantes matriculados en cursos superiores no gratuitos y con evaluación positiva en los procesos conducidos por el MEC[322]. No pudiendo ser clasificado como un

[319] La UAB es un programa que ofrece educación a distancia con el objetivo de ampliar e interiorizar la oferta de cursos y programas de nivel superior. Según la página del programa en el MEC, "la prioridad es ofrecer formación inicial a profesores en efectivo ejercicio en la educación básica pública, aunque sin estar graduados, además de formación continuada a aquellos ya graduados. También, pretende ofrecer cursos a dirigentes, gestores y otros profesionales de la educación básica de la red pública. Otro objetivo del programa es reducir las desigualdades en la oferta de educación superior y desarrollar un amplio sistema nacional de educación superior a distancia" http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva?id=12265.

[320] En 2014, la inversión pública directa en la educación era del 5% del PBI.

[321] El origen del crédito educativo en Brasil es anterior a esta fecha. En 1975, se estableció el Programa de Crédito Educativo (CREDUC), en el ámbito de las medidas creadas por el gobierno para ampliar el acceso a la educación superior en el país. Hasta 1983, el Programa tuvo como aporte financiero recursos provenientes del Banco do Brasil, de la Caixa Económica Federal (CEF) y de bancos comerciales. A partir de ese año, la forma de financiamiento pasó a ser del presupuesto del MEC y del Fondo de Asistencia Social, generado por las loterías. En 1988, con la publicación de la Constitución, el presupuesto del CREDUC contaba apenas con los recursos del MEC, administrados por la CEF. Nuevamente en 1992, los recursos de la lotería (30% de la renta neta de los concursos y premios no buscados por los contemplados en el plazo de prescripción) volvieron a formar parte del presupuesto del Programa junto con los aportes del MEC. En el CREDUC, las instituciones de enseñanza superior recibían en especie. Entre 1995 y 1997, el Creduc benefició a 73.173 estudiantes (Gilioli, 2017).

[322] Eran considerados cursos con evaluación positiva, aquellos regularmente reconocidos, excepto los que habían obtenido calificaciones D o E en las tres últimas evaluaciones del Examen Nacional de Cursos (Art. 1, párrafo 2°, *Portaria* n°1725 del 3 de agosto de 2001). El Examen Nacional de Cursos fue creado en 1996, por el MEC,

financiamiento a fondo perdido, el FIES se caracterizó por posibilitar préstamos en condiciones favorables de pago y de negociación, y por presentar criterios específicos de elegibilidad para su utilización.

La Ley promulgada en 2001 estableció que hasta el 70% de los costos educativos cobrados a los estudiantes, por parte de las instituciones de enseñanza superior privada, podían ser financiados por el Fondo, ya que la amortización de la deuda tendría inicio en el mes inmediatamente posterior al de la conclusión del curso, o anticipadamente, según lo decidiera el estudiante (Art. 5º, Ley 10.260). El Estado nacional obtuvo permiso, a partir de la mencionada Ley, para emitir títulos de la deuda pública a favor del FIES (los CFT-Es-Certificados Financieros del Tesoro- Serie E)[323] que se dio en la forma de transferencia a las instituciones privadas de enseñanza superior por la adhesión al programa. Cabe aclarar que esa emisión primaria de títulos aumentó el endeudamiento público bruto. Los títulos adquiridos podían ser cambiados o utilizados en el pago de obligaciones junto al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS)[324]. Desde su creación, los ingresos del Fondo provienen, entre otros ítems, de la asignación presupuestaria del MEC.

En 2007, ya en la gestión de Lula de Silva, con la publicación de la Ley nº11.552, el financiamiento se amplió al 100% del curso, además de incluir el posgrado *stricto sensu*. En 2010, el FIES pasó a incluir a la educación técnica de nivel secundario, a través de la Ley nº 12.202. La Ley nº 12.513, de 2011, que creó el PRONATEC, también modificó al FIES, en tanto incluyó en el Fondo el financiamiento de cursos de formación inicial y continuada, lo que modificó su denominación para Fondo de Financiamiento Estudiantil. O sea, además de financiar la formación técnica de nivel tecnológico, de grado y posgrado, el fondo público pasó a subsidiar también al sector privado en la oferta de formación técnica de nivel medio, así como en los cursos de formación inicial y continuada. En la modificación de la Ley nº 10.260, realizada en 2011, se incluyó la posibilidad de que tanto los estudiantes (FIES

---

con el objetivo de analizar la calidad y eficiencia de las actividades de enseñanza, investigación y extensión de enseñanza superior en el país (https://www.educabrasil.com.br/provao-exame-nacional-de-cursos/).

[323] Estos títulos eran emitidos para dicha finalidad.

[324] Los títulos son emitidos por la Secretaría del Tesoro Nacional (STN) luego de la solicitación realizada por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), que es el agente operador del FIES. En contrapartida, el FNDE transfiere al STN los recursos financieros equivalentes al valor de los títulos emitidos. Estos títulos son transferidos a las mantenedoras de las instituciones de educación superior en tanto prestan servicios a los estudiantes beneficiarios del financiamiento. Las mantenedoras utilizan esos títulos para el pago de débitos de carácter previsional o de impuestos nacionales. En el caso de que las mantenedoras no posean débitos relativos a estos tributos, o reste algún excedente en títulos, pueden ofrecerlos en el proceso de recompra realizado por el agente operador que lo rescata y entregar el valor financiero equivalente al rescate actualizado por el Índice General de Precios- Mercado (IGP-M) (Tribunal de Contas da União, 2016).

Técnico) como las empresas (FIES Empresa) contrataran el financiamiento. En el último caso, la empresa contratante era responsable por el pago de valor contratado junto con el Fondo.

La *Portaria* del MEC que reglamentó la utilización del FIES (*Portaria* MEC nº270, del 29 de marzo de 2019) estableció que en el caso de la contratación del Fondo de carácter individual (FIES Técnico) el financiamiento podía ser utilizado apenas para costear la formación técnica de nivel secundaria del propio contratante; mientras que en el caso del FIES Empresa, el financiamiento era para los cursos de formación inicial y continuada, o de cualificación profesional de sus trabajadores[325]. Dicha *Portaria* prohibía la utilización de recursos del FIES para financiar cursos a distancia, además de permitir el financiamiento de hasta el 100% de los gastos educativos[326] que los establecimientos de enseñanza privada o los servicios nacionales de aprendizaje cobraban a las empresas o a los estudiantes. Para poder recibir recursos del Fondo, los establecimientos educativos debían pasar por un proceso de habilitación realizado por las instituciones de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica. Solamente en el año en el que se reglamentó la utilización del FIES, 339 unidades educativas fueron habilitadas, 85 del sector privado y 254 del sistema S (MEC/SETEC, 2013).

Para aumentar el acceso a la educación privada a través del financiamiento público, algunas alteraciones fueron realizadas tanto en lo que respecta a las tasas de interés aplicadas como al período de amortización de la deuda contraída. En las posibilidades de financiamiento vía FIES, la tasa de interés aplicada era inferior a la del mercado, lo que implicaba que los intereses que incidían sobre los contratos del Fondo eran menores que los pagados por el gobierno al emitir títulos para financiarse en el mercado. Esto se convirtió en un subsidio implícito para el sector privado.[327] A partir de 2010, el Banco Central de Brasil estableció una reducción de la tasa efectiva de interés del 6,5% anual al 3,4%[328], tanto para los nuevos contratos del FIES como para el saldo remanente de los formalizados con

[325] En estas situaciones, la carga horaria mínima exigida es de 160 horas y los cursos deben figurar en la Guía PRONATEC de cursos FIC, elaborada por el MEC.

[326] A los efectos de esa *Portaria*, se considera gastos educativos a la porción de las mensualidades, semestralidades o anualidades pagada a la unidad de enseñanza y no afectada por becas de estudio parciales de cualquier naturaleza, prohibiendo el cobro de cualquier tasa adicional (Art. 3º, párrafo 1º).

[327] Nascimento y Longo (2016) utilizan el concepto de subsidio implícito del FIES para designar la diferencia entre el importe que el gobierno debía recibir del beneficiario del FIES en el futuro y el importe que debía desembolsar para honrar los títulos públicos emitidos como forma de pago por el curso. Los autores no incluyen en este cálculo ni los costos de la gestión y el seguimiento del Fondo, ni del incumplimiento.

[328] Según el Banco Central (https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros),en 2010 la tasa de interés Selic era de 10,66% al año; en 2011 pasó a 10,9%; en 2012 descendió a 7,14%; en 2013 subió a 9,9%; y en 2014 subió nuevamente a 11,65%.

anterioridad a la publicación de la respectiva resolución del Banco Central[329]. Con relación a la amortización, el período aumentó de dos a tres veces el período de duración regular del curso, con un período de carencia de 18 meses en el caso del FIES técnico; y carencia de 6 meses y amortización entre 30 a 42 meses, en el caso del FIES empresa. Para poder recibir el financiamiento, el estudiante debía obtener nota igual o superior a 450 puntos en el Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), nota superior a cero en la redacción, y percibir un ingreso bruto familiar mensual per cápita de hasta tres salarios mínimos, además de que el curso elegido debía formar parte de los ofrecidos por una IES adherida al FIES.

También, en 2009, se creó el Fondo de Garantía de las Operaciones de Crédito Educativo (Fgeduc)[330], que se convirtió en la garantía del riesgo de las operaciones de crédito educativo del FIES. Esto permitió la concesión de crédito sin la necesidad de presentar una garantía individual, lo que anteriormente restringía a la población más vulnerable del acceso al financiamiento.

Todas estas medidas, aliadas a una ampliación considerable del FIES, impulsaron un crecimiento significativo del número de contratos firmados en el período comprendido entre los años 2009 y 2014, como indica la auditoría realizada por el Tribunal de Cuentas del Gobierno Nacional (TCU, 2016).

Tabla nº 9
Número de contratos firmados y asignación presupuestaria. FIES. Brasil. 2009/2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
nº contratos firmados	76.039	154.367	377.859	559.879	732.593	287.451
asignación presupostaria (em bilhones)	2.524	2.486	7.454	7.573	12.306	17.851

Fuente: TCU (2016 a). Informe de auditoría operativa del FIES - TC 011.884/2016.
Nota: los números de contratos firmados indican los nuevos contratos firmados en el año y no el total de contratos activos administrados en el ámbito del FIES.

De hecho, luego de las modificaciones realizadas en el Fondo, entre los años 2009 y 2015, se dio un aumento de 1.187% de la asignación presupuestaria que resultó en un crecimiento del 780,3% del número de contratos firmados. Con la severa crisis presentada por

[329] Resolución n°33.842 del 10 de marzo de 2010.
[330] La creación del FGEDUC tuvo como fundamento la Ley n°12.087 del 11 de noviembre de 2009. A partir de la creación del Fondo, el gobierno nacional pasó a garantizar hasta el 90% de los riesgos de las operaciones, quedando a cargo de las IES el resto. Anteriormente, el porcentaje era del 80%.

el modelo en el primer semestre de 2015[331], se dio una disminución en el número de contratos firmados debido a la adopción de criterios más restrictivos como el aumento de la tasa de interés a 6,5% anual, la disminución del plazo de amortización y la limitación del público beneficiario a estudiantes con renta familiar per cápita de hasta 2,5 salarios mínimos[332]. Con relación al interés aplicado, cabe señalar que en el período 2010-2015[333] la tasa de inflación alcanzó valores mayores que la tasa de interés aplicada, lo que significó precisamente la existencia de una tasa de interés negativa para este tipo de crédito.

Solamente para tomar dimensión de lo que representó el aporte de recursos para el FIES, en la Tabla nº 10, se compara la asignación presupuestaria del Fondo con la de la función de la Educación y las subsunciones enseñanza superior y enseñanza profesional por año. En efecto, lo que se observa es que mientras la participación de la enseñanza superior en la asignación presupuestaria de la educación decrece, principalmente a partir de 2011, el FIES aumenta en el mismo período su peso relativo, superando el presupuesto de la enseñanza profesional a partir de 2014.

Tabla nº 10
Asignación presupuestaria de la educación, enseñanza superior, enseñanza técnica y FIES. Brasil. 2009/2015 (en billones de Reales)

	Educação	Ensino superior	%	Ensino profissional	%	FIES	%
2009	36.483	12.578	34,5	2.181	6,0	1.387	3,8
2010	45.905	17.039	37,1	3.376	7,4	2.524	5,5
2011	57.314	19.944	34,8	4.634	8,1	2.486	4,3
2012	68.571	21.255	31,0	7.614	11,1	7.454	10,9
2013	73.797	22.945	31,1	8.945	12,1	7.573	10,3
2014	83.275	27.126	32,6	10.888	13,1	12.306	14,8
2015	105.082	31.270	29,8	12.758	12,1	17.851	17,0

[331]Debido a la expansión desmesurada del FIES, varios estudios se realizaron con el objetivo de evaluar su sustentabilidad fiscal y su impacto en la expansión de la enseñanza superior. Uno de los puntos observados en los estudios fue la superación del porcentaje de apalancamiento del Fgeduc. Dicho apalancamiento refiere a la relación entre el patrimonio neto del Fondo y el valor máximo garantizado. Según el estatuto del Fgeduc, esta relación debía ser de un máximo de 10 veces. O sea, el valor máximo garantizado por el Fondo debía ser de hasta 10 veces el valor de su patrimonio neto. Según el TCU (2016), "en septiembre de 2011, ese valor máximo fue superado un 28%, y, a partir de entonces, el exceso sobre ese límite se dio todos los meses hasta diciembre de 2014, llegando a disparatados 1.019% en febrero de aquel año" (p.15). Para mayores informaciones sobre la crisis de sustentabilidad fiscal del FIES, ver Gilioli, 2017; Brasil, 2017; y TCU, 2016.

[332] En el primer semestre de 2012, *portarias* normativas establecieron que estudiantes de familias con renta bruta de más de veinte salarios mínimos no podían seguir siendo beneficiarios del FIES. Segmentos de renta bruta familiar de menos de veinte salarios mínimos también fueron sometidos a condiciones específicas, y el financiamiento solamente podía alcanzar el 100% para estudiantes de familias con renta bruta de hasta diez salarios mínimos y en ciertas condiciones especiales. Para mayores informaciones, ver Gilioli, 2017.

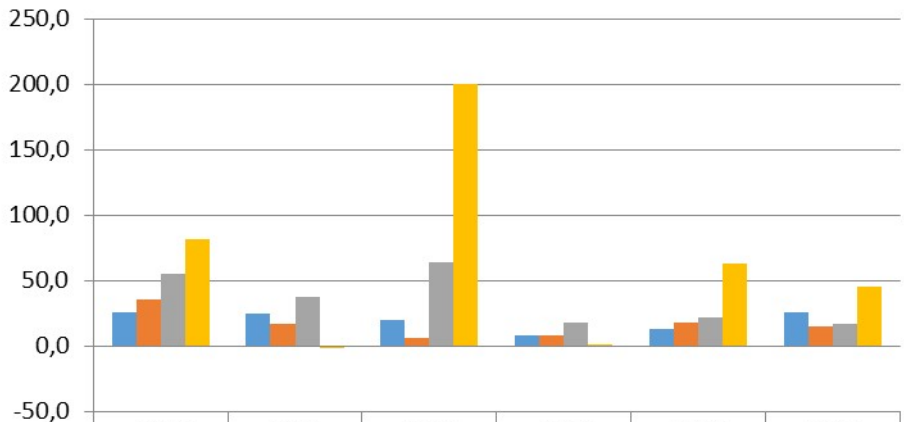
[333] Según el IBGE, los valores de la inflación acumulada en el período fueron: 2010 - 5,91%; 2011 – 6,50%; 2012 – 5,84%; 2013 – 5,91%; 2014 – 6,41%; e 2015 – 10,67%.

Fuente: elaboración propia. TCU (2016a). Informe de auditoría operativa del FIES- TC 011.884/2016. Cuadro del presupuesto nacional.

En el gráfico siguiente, al analizar el comportamiento de cada asignación presupuestaria en relación con el año anterior, se pone en evidencia el aumento considerable de la asignación del FIES con relación al resto de las subfunciones y a la propia educación como un todo.

Gráfico nº5

Crecimiento anual de la asignación presupuestaria de la educación, enseñanza superior, enseñanza técncia y FIES. Brasil. 2009/2015 (en %)



	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Educação	25,8	24,9	19,6	7,6	12,8	26,2
Ensino superior	35,5	17,0	6,6	8,0	18,2	15,3
Ensino profissional	54,8	37,3	64,3	17,5	21,7	17,2
FIES	82,0	-1,5	199,8	1,6	62,5	45,1

Fuente: elaboración propia. Cuadro del presupuesto nacional/ Sistema Integrado de Planificación y Presupuesto.

El Ministerio de Hacienda, al analizar la sustentabilidad fiscal del FIES (Brasil, 2017), demostró que las modificaciones realizadas en el proceso de garantía del FIES aumentaron los riesgos fiscales y el endeudamiento del sector público. No solamente la emisión primaria de los títulos de deuda pública impactó en el endeudamiento del gobierno nacional, sino también su proceso de recompra. Ese "giro" de los CFT-E hizo que el impacto sobre el endeudamiento del FIES fuese mayor que la emisión inicial de los títulos, ya que el gasto para la recompra de los títulos ya emitidos podía ser suplida por una nueva emisión de títulos públicos. Además, como ya se resaltó, las diferencias de las tasas de interés, entre lo que es remunerado por la emisión de títulos públicos y lo que es cobrado de los estudiantes, también colaboran para aumentar el endeudamiento público.

Vale la pena señalar que ninguno de estos costos, por ser indirectos, están expresados en las tablas nº 9 y nº 10 o en el gráfico nº5, lo que demuestra que la carga fiscal del FIES está subdimensionada en nuestro análisis. Según cálculos del Ministerio de Hacienda, para el año

2015, al sumar al gasto financiero total, los aportes al FGEDUC, los gastos administrativos y las diferencias en las tasas de interés, el gasto total del FIES fue de R$ 21,9 billones (Ministério da Fazenda, 2017)[334]. Solamente a título de comparación de gastos, ese año, el valor pagado al Programa Bolsa Familia fue de R$ 26,7 billones, el año siguiente, la carga fiscal del FIES superó la del programa.

Como se destacó con anterioridad, el FIES forma parte de una de las estrategias del PNE 2011/2020 para ampliar las matrículas de educación técnica, tal como se definió en la meta 11 (estrategia 11.7)[335], a saber: triplicar las matrículas de la educación profesional técnica de nivel medio, asegurando la calidad de la oferta y por lo menos el 50% de la expansión en el segmento público. Además de esa meta, el FIES también fue una de las estrategias postuladas para alcanzar la meta 12 (estrategia 12.6)[336] que buscaba aumentar la tasa bruta de matrícula en la educación superior al 50% y la tasa neta al 33% de la población de entre 18 y 24 años, asegurada la calidad de la oferta y la ampliación para, por lo menos, el 40% de las nuevas matrículas en el segmento público[337]. Sin embargo, a pesar de haber aumentado el número total de nuevas matrículas en la educación superior, lo que se observó en el período es que el crecimiento del sector público no acompañó la fuerte expansión del sector privado, alcanzando un porcentaje debajo de lo estipulado en la meta 12, como señala la auditoría del FIES realizada por el TCU

> No período 2009-2014, o número global de novas matrículas no ensino superior foi de aproximadamente 6,5 milhões, das quais cerca de 1,8 milhão na rede pública e o restante no segmento privado. Vê-se, então, que, no período 2009-2014, **as novas matrículas na rede pública representaram pouco mais de 27% do total**, bem aquém do patamar estabelecido na Meta 12. Destaca-se, no entanto, que no referido período o aumento verificado na rede pública foi, proporcionalmente, superior àquele verificado na rede privada: 34,82% contra 23,90%... Segundo informado pelo FNDE, o número de

[334] No está computado en este cálculo el incumplimiento de los contratos. El FGEDUC estipula un porcentaje de incumplimiento del 10%. El Ministerio de Hacienda, al analizar los números de contratos incumplidos en relación con el número total de contratos que están en fase de amortización, constató un porcentaje de 46,5% de incumplimiento para los contratos celebrados a partir de 2010 y 51,4% para todo el inventario. A partir de esos cálculos, definió que el porcentaje estimado por el Fondo está subdimensionado, estableciendo que la pérdida estimada del programa es cercana al 50% (Ministério da Fazenda, 2017).

[335] Estrategia 11.7: Expandir la oferta de financiamiento estudiantil a la educación profesional técnica de nivel medio ofrecida en instituciones privadas de educación superior.

[336] Estrategia 12.6: Expandir el financiamiento estudiantil por medio del Fondo de Financiamiento Estudiantil-FIES.

[337] Según el INEP, la Tasa Neta de Matrículas (TLM) expresa el porcentaje de personas matriculadas en determinado nivel de enseñanza en la edad o franja etaria teóricamente adecuada a ese nivel con relación a la población en la franja etaria teóricamente adecuada al mismo nivel educativo. Es un indicador del acceso al sistema educativo por aquellos que están en la edad prevista para cursarlo. La Tasa Bruta de Matrículas (TBM) es un indicador de la capacidad de absorción del sistema educativo en determinado nivel de enseñanza, expresado por el porcentaje de la matrícula total de determinado nivel de educación con relación a la población en la franja etaria teóricamente adecuada para cursar ese nivel educativo (INEP, 2004).

> estudantes matriculados no ensino superior com recursos do Fies, que era 185.197 em 2009, passou para 1.863.176 ao final de 2015, ou seja, acréscimo de mais de 900% em seis anos. (TCU, 2016, voto, p.2, subrayado nuestro).[338]

Si se comparan estos datos con los del período comprendido entre los años 2004-2009, se observa que el número total de matrículas en las IES privadas aumentó 26%, lo que se corresponde con un aumento de aproximadamente 800 mil matrículas, de las cuales 173 mil se dieron en el ámbito del FIES. Es decir, en el período, el FIES fue responsable por 21% de las nuevas matrículas, mayor que el crecimiento verificado en las IES públicas que fue de 15%. Al hacer el recorte de los datos para el período 2010-2015, con un aumento de instituciones de la red pública del orden del 20,4%, se observa un incremento de 300 mil matrículas en 2015 (crecimiento también del 20%). Por otro lado, con el aumento del presupuesto del FIES y de los contratos firmados, el número de matrículas en la red privada con este financiamiento pasó de 200 mil matrículas en 2010 a 1,9 millones en 2015, un crecimiento de aproximadamente 800%. En 2015, el número de matrículas de la red privada con recursos del FIES superó el total de matrículas de la red pública, que era de 1,8 millones (Brasil, 2017). En concordancia con Leher (2018), los datos presentados permiten concluir que la expansión sin precedentes de la educación privada en el ámbito de la educación superior fue consecuencia de las diversas estrategias creadas para aumentar el número de contratos firmados y el presupuesto del FIES, considerada la principal inducción estatal para la ampliación de este sector.

Sin embargo, incluso con esta fuerte expansión de matrículas con recursos del FIES, se observó que el número de nuevas matrículas en la red privada, entre 2009 y 2015, fue menor que la mitad del número de contratos firmados en el mismo período. Tal hecho indica que el financiamiento fue utilizado por estudiantes que ya estaban matriculados en la red privada[339], sin crear un estímulo en la misma proporción que la inversión para el aumento de nuevas matrículas en la enseñanza superior.

---

[338] A pesar de no analizar la educación superior universitaria en este trabajo, es importante destacar que, según el Censo del año 2000, entre los jóvenes de 18 a 22 años, apenas 7,7% frecuentaban cursos universitarios, de los cuales el 70,8% estaban en el sector privado. Esta era una de las justificaciones utilizadas en los informes de gestión del MEC, desde el primer gobierno de Lula, para aumentar la oferta de enseñanza superior aliada a la ampliación de la participación del sector público, con el fin de revertir un "proceso desordenado de expansión donde los aspectos mercadológicos superan las exigencias pedagógicas" (MEC/SETEC, 2004, p.9).

[339] Lo que posiblemente podría indicar que estos estudiantes podían asumir los costos de la educación privada sin la necesidad de utilizar el crédito educativo. Como las tasas de interés concedidas por el Fondo eran menores que las aplicadas en el mercado, muchos estudiantes se valieron del préstamo, aún con condiciones económicas para asumir el costo de la mensualidad, y utilizaron esos recursos para aplicar en el mercado financiero. El TCU ilustra este fenómeno con algunos artículos de la época que estimulaban este tipo de inversión. Para mayores informaciones, ver TCU, 2016.

Frente lo expuesto hasta aquí, cabe todavía analizar la utilización específica del FIES para la educación profesional de nivel medio; ya que solamente se ha analizado, en los datos anteriores, la transferencia para la educación superior. Como ya se ha indicado, desde 2010 el alcance del FIES pasó a incluir a la educación técnica de nivel secundario, además de los cursos superiores de tecnología y de formación inicial y continuada, esta última a través del PRONATEC. Con relación a los cursos de formación técnica de nivel secundario y de formación inicial y continuada, no hubo registro, en los documentos analizados, de transferencia de financiamiento para estudiantes matriculados en estos cursos[340]. Además, el propio TCU en auditoría realizada en el FIES en 2016, resalta que "según informaciones brindadas por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE)… hasta el presente momento el FIES solamente ha sido utilizado para financiar recursos de grado" (TCU, 2016, p.5)[341].

Según informes de gestión del FIES, los cursos de licenciatura y medicina eran considerados prioritarios para el desarrollo del país, lo que legitimaba la orientación del financiamiento para ese grado académico y para esa carrera. Por este motivo, se creó con la Ley nº5413/2009 la amortización del saldo deudor en 1% mensual para los estudiantes que fuesen profesores en efectivo ejercicio en la red pública de educación básica, o médico integrante del equipo de salud de familia, con actuación en áreas y regiones con carencia y dificultad de retención de médicos, definidas como prioritarias por el Ministerio de Salud. Además, en la exposición de motivos de la mencionada Ley, a pesar de concebir como estratégica la inserción de la habilitación profesional de nivel secundario en el financiamiento del FIES, se afirma que la concesión de financiamiento para ese nivel solamente podía realizarse luego del pleno cumpliimiento de la demanda del nivel de estudios de grado. Según el FNDE[342], desde 2011, 190.232 contratos fueron celebrados para financiar cursos de tecnólogos, lo que equivale al 7,15% del total de los 2.659.105 contratos.

En resumen, el FIES se convirtió en el mayor impulso para ampliar el mercado de la educación superior en el país, principalmente por el hecho de que, al utilizar los recursos del

[340] Están incluidos en este análisis todos los informes de gestión de la SETEC/MEC (2010 a 2015) y de los documentos de transferencia de los recursos públicos del FNDE a las instituciones de formación (2° semestre de 2010 a 2015).

[341] En Brasil, la formación de grado engloba los cursos de licenciatura, de bachiller y de tecnólogos, este último considerado una de las modalidades de la educación técnica.

[342] Informaciones cedidas por la Coordinación General de Concesión y Control de Financiamiento Estudiantil luego del solicitado e-SIC 23480002517202035, según la Ley de Acceso a la Información (Ley n° 12.527, del 18 de noviembre de 201). En esta misma comunicación, se confirmó que desde 2011 no hubo oferta de financiamiento para cursos de cualificación profesional, de educación técnica de nivel secundario, y de maestrías y doctorados.

fondo público, creó una garantía de retaguardia estatal para expandir la inversión privada. Según las prescripciones realizadas por el Banco Mundial (1995), la creación de un ambiente propicio para la iniciativa privada; el aumento de la participación de los estudiantes en los costos de su propia formación; y la concesión de crédito y subsidios para el ingreso de estudiantes al nivel superior eran algunas de las medidas necesarias para crear un sistema de educación superior más equitativo, eficiente y de calidad. Precisamente para cumplir con estas recomendaciones el FIES amplió su objetivo, como se analizó en este trabajo. Sin embargo, el Banco en ese momento fue más allá. A través de una serie de "relatos exitosos", anunció que también pretendía apoyar

> los esfuerzos para diferenciar los sistemas de enseñanza superior. (El Banco) Puede conceder financiamiento para programas de ciclo corto y educación permanente, universidades abiertas e instituciones que otorgan diplomas y certificados, así como para **crear y ampliar el sistema privado de enseñanza postsecundaria**. La mayor parte del futuro aumento de la matrícula en el nivel terciario será absorbida por estas instituciones (Banco Mundial, 1995, p.100, subrayado nuestro).

A continuación, se sumará el análisis de la Beca Formación, principal estrategia del PRONATEC para financiar la educación técnica de nivel secundario en instituciones privadas.

5.4.2 La apropiación del fondo público para financiar la educación privada a través de la Beca Formación

La Beca Formación fue creada a través de la Ley nº 12.513, del 26 de octubre de 2011, la misma ley que creó el PRONATEC. Configurada como una de las acciones que amplió la oferta de educación técnica y tecnológica a través de la oferta gratuita de cursos de asistencia estudiantil, presentaba dos modalidades: la Beca Formación Estudiante y la Beca Formación Trabajador, ambas con el valor de R$ 10 la hora-alumno[343].

A lo largo de la implementación del PRONATEC, entre los años 2011 y 2015, se realizaron varias modificaciones en el Programa, a través de la publicación de dos leyes y 15 *Portarias*. Entre estas modificaciones se destacan, a los fines de esta investigación, tanto las que ampliaron los tipos de instituciones que podían ofrecer los cursos que serían financiados por la Beca Formación, como las que definieron sus modalidades.

[343] Según la CGU, el año en el que se implementó la Beca Formación, "no había parámetros comparativos para definir el valor a ser establecido… Para definir los primeros valores que serían practicados, el MEC analizó el costo de los cursos denominados "regulares" de la Red Federal y del Acuerdo de Gratuidad de los Sistemas Nacionales de Aprendizaje, y, posteriormente, fijó valores para la Beca Formación" (CGU, 2018, pp. 36-37). En 2011, el costo promedio de la hora/alumno se fijó en R$ 8,50, en febrero de 2012 pasó a R$ 9,00 y en julio de ese mismo año alcanzó el valor de R$ 10,00 (TCU, 2016a).

Inicialmente, la Beca Formación Estudiante estaba destinada a estudiantes que cursaban el nivel secundario en instituciones públicas y que estaban matriculados en **cursos técnicos presenciales concomitantes** (Art. 4º de la Ley nº 12.513). En 2012, a través de la Medida Provisoria (MP) nº 593, del 5 de diciembre[344], se amplió la Beca Formación para cursos de educación técnica de nivel secundario, en las modalidades concomitante, integrada y subsequente. Cuatro meses después, la *Portaria* nº168, del 7 de marzo, en su Art.5º estableció que la modalidad integrada solamente sería ofrecida para la EJA; la modalidad concomitante para EJA y estudiantes en edad adecuada; y la subsequente sería ofrecida sin ningún tipo de restricción. Con la publicación de la Ley nº 12.816, del 5 de junio de 2013, la restricción a la modalidad integrada fue retirada y se incluyó el curso de formación de profesores de nivel secundario en la modalidad normal (Art. 4º).

En la Ley original de 2011, los recursos del gobierno nacional que serían transferidos a través de la Beca Formación Estudiante eran solamente para las instituciones de educación técnica y tecnológica de las redes públicas nacional, estatal y municipal o de los Servicios Nacionales de Aprendizaje (SNA/Sistema S)[345]. Los recursos de la Beca financiaban el costo total pagado por el estudiante, incluyendo mensualidades y demás gastos educativos, así como alimentos y transporte.

La Beca Formación Trabajador estaba destinada al trabajador y a los beneficiarios de los programas nacionales de transferencia de renta, **para cursos presenciales de formación inicial y continuada o cualificación profesional** (Ley 12.513, Art.4º párrafo 2º). Así como en el caso de la Beca Formación Estudiante, solamente las instituciones públicas y el Sistema S podían ofrecer la Bolsa Formación Trabajador. La Beca costeaba todos los insumos necesarios para el aprendizaje, incluyendo material didáctico, alimentación y transporte, además de los costos relativos a la matrícula y a la mensualidad cuando fuera necesario. Para alcanzar sus objetivos, los cursos de formación inicial y continuada (cursos FIC) debían tener una carga horaria mínima de 160 horas. Cabe destacar que, en 2013, el Senado Nacional, a través de la MP nº 593/12, amplió la carga horaria a 200 horas, lo que fue vetado por la presidenta Dilma Rousseff con la siguiente justificación:

[344] Una Medida Provisoria es una norma con fuerza de ley publicada por la Presidencia de la República, que necesita ser evaluada posteriormente por Diputados y Senadores para convertirse en ley ordinaria. Las modificaciones al PRONATEC, propuestas por la MP a la que referimos, fueron incorporadas a la Ley n° 12.816 del 5 de junio de 2013.

[345] Inicialmente restringida al SENAI, SENAC y a la Red EPCT, la oferta de la Beca Formación para otros servicios nacionales de aprendizaje e instituciones públicas de educación profesional de las redes estatales sería ampliada en 2012 (MEC, 2011).

> A ampliação da carga horária mínima implicaria impacto financeiro, sem, contudo, ser justificada pedagogicamente. A carga horária atual mostra-se adequada às exigências dos cursos oferecidos no âmbito do PRONATEC. Além disso, a legislação atual não impede, quando necessário, o oferecimento de cursos com maior carga horária (Mensagem de 5 de junho de 2013).

La ausencia de argumentos pedagógicos para aumentar la carga horaria de los cursos FIC, considerando el hecho de que el público al cual estaba destinada la Beca Formación Trabajador estaba conformado por jóvenes y adultos de elevada "vulnerabilidad social", demuestra que el tipo de formación estimulada estaba orientado al trabajo simple, buscando instalar en el mundo laboral algunos segmentos del *"percariado"* que serían incluidos de forma excluyente (Kuenzer, 2007), a través de una certificación no cualificada.

A pesar de la defensa de la presidenta para mantener la carga horaria de 160 horas, es necesario aclarar que en la celebración del acuerdo entre el gobierno y el Sistema S para la gratuidad de los cursos de formación profesional, en 2008, el entonces ministro de educación, Fernando Haddad, defendió la ampliación de la carga horaria mínima de los cursos FIC a 200 horas. Lo acordado en aquel momento fue una carga horaria de 160 horas. Del mismo modo, en esta negociación, el presidente de la CNI, Armando Monteiro Neto, también diputado nacional, defendió el mantenimiento de foco de la formación del Sistema S en las modalidades de educación técnica no integradas al nivel secundario; con el argumento de que la demanda histórica del Sistema era la cualificación profesional y no el aumento de la escolaridad del trabajador (Lula, 2008). Nítidamente lo que las corporaciones empresariales defendían era una formación orientada exclusivamente a las necesidades del sector, como históricamente siempre fue su presupuesto: oferta de cursos con baja carga horaria, sin vinculación con el aumento de la escolaridad del trabajador y orientadas hacia los intereses inmediatos del mercado de trabajo. A pesar de ser necesaria para los requerimientos del trabajo a lo largo de la cadena productiva, con el fin de aumentar la productividad garantizando la competitividad del sector, la ampliación de la escolaridad del trabajador debía darse sin la participación del Sistema S[346]. No hay ninguna novedad en esto.

La gran cuestión que se plantea es cuando esta lógica es la que orienta la principal política pública para la educación técnica, con recursos del fondo público. La expansión de la educación técnica llevada cabo por el PRONATEC mantuvo la concepción educativa que confirma la dualidad, sin dar lugar a una democratización de las oportunidades educativas, y sí profundizando las desigualdades de clase. Esto se analizará a continuación.

[346] A pesar de tener escuelas de educación primaria y secundaria, el acuerdo de gratuidad con el Sistema S se refería solamente a los cursos de profesionalización.

Este acercamiento a los intereses del sector industrial, representado por la CNI, con respecto a la concepción de la política de educación técnica, puede ser comprendido por la relación que se estableció, durante el gobierno de Lula, con la gran burguesía industrial interna y el agronegocio, principalmente con aquellos sectores orientados al comercio de exportación, como bien señala Boito Jr. (2007). Según este autor, "esa fracción burguesa permaneció como fuerza secundaria en el bloque de poder, ya que el Estado continuó priorizando los intereses del capital financiero, pero el gobierno de Lula le ofreció una posición más confortable en la economía nacional" (p.8).

En los años 2000, la CNI lanzó su documento más importante dedicado a los requerimientos de la educación para aumentar la competitividad del sector en el país. Titulado "Educación para la nueva industria: una acción para el desarrollo sustentable de Brasil", la publicación defendía la subordinación de la educación a las necesidades productivas, en tanto el contenido de la formación de los trabajadores debía adecuarse a las demandas de cualificación de las empresas, en la perspectiva de un aprendizaje a lo largo de la vida,

> A tendência internacional é, inicialmente, priorizar os cursos de formação generalista, para, em seguida e no âmbito da empresa, se fazer o aprofundamento da especialização, de acordo com as exigências dos novos padrões tecnológicos (CNI, 2007, p. 16).

Desde esta perspectiva, la escuela cumplía el papel de garantizar el aprendizaje de las competencias básicas y genéricas del trabajador para posibilitar su educación continuada, a través del desarrollo de nuevas competencias marcadas por las necesidades productivas. El Programa Escuela de Fábrica fue una tentativa que buscó incorporar estos presupuestos, como ya se debatió a lo largo de este capítulo. El PRONATEC, por su parte, trajo el gran desafío de contribuir a la promoción "del desarrollo sustentable del país, por medio del incentivo a la innovación tecnológica y el aumento de productividad y competitividad de la economía" (MEC, 2011, p. 1). Desarrollo sustentable, innovación y aumento de la productividad son también los fundamentos que sentaron las bases para las propuestas educativas de la CNI, valiéndose de la Teoría del Capital Humano como "marco teórico".

> O capital humano nas organizações, considerado na sociedade do conhecimento como o principal ativo das empresas, é formado pelo conjunto de habilidades que as pessoas detêm, adquiridas por meio de processos educativos, treinamento ou da experiência. As chamadas competências básicas, formadas pela educação básica e a continuada, são condição para o desenvolvimento das demais competências, inclusive as profissionais, na medida em que possibilitam continuar aprendendo e aperfeiçoando-se durante toda a vida. Tais aspectos têm adquirido crescente importância nas ações voltadas para o desenvolvimento socioeconômico e a melhoria da qualificação do perfil dos trabalhadores da indústria (CNI, 2007, p.21).

La cultura emprendedora también es otro componente fundamental de la pedagogía empresarial, ya presente en un documento elaborado por la entidad en 2005, el "Mapa Estratégico de la Industria: 2007-2015". Espíritu emprendedor e innovación aparecen como procesos casi simultáneos que la educación debe estimular y desarrollar.

> Promover a cultura empreendedora na educação significa desenvolver valores para criar a prática de comportamentos individuais na busca de soluções e iniciativas na gestão do próprio negócio, na participação e organização das formas de geração de renda e emprego e na condição de cidadão ativo, como empreendedor social (CNI, 2005, p. 34).

En el primer mandato del gobierno de Lula da Silva, en la justificación utilizada para definir la nueva legislación para la educación técnica, el espíritu emprendedor ya se colocaba como un contenido, o una "cultura", que debía enseñarse a los alumnos de esta modalidad educativa. En este sentido, ya en 2005, la SETEC incorporó la acción "Formación de técnicos emprendedores en la educación profesional y tecnológica" en su planificación anual. La idea era difundir una cultura emprendedora para que estas prácticas fueran transformadas en "negocio" por los alumnos, con el fin de impulsar "el desarrollo socioeconómico de sus comunidades", reduciendo "el porcentaje de fracaso en la creación de pequeñas y medianas empresas", y contribuyendo de este modo a la reducción del desempleo. Esta creación de una "cultura emprendedora" en los alumnos de educación técnica consolidaba "la función social de las instituciones nacionales de educación profesional y tecnológica" (MEC/SEMTEC, 2006, p.39).

Lo que se debe considerar a partir de estas concepciones es que la histórica lucha entre capital y trabajo se presenta superada, ya que el trabajador ahora deviene "ciudadano activo", en tanto la nueva conformación del trabajo en la contemporaneidad tiene como uno de sus requisitos el impulso de una cultura emprendedora que libera de las "ataduras" de un contrato fijo de trabajo y posibilita obtener "una renta más alta con mayor tiempo libre", contribuyendo, de esta manera, al desarrollo nacional. A decir verdad, es precisamente la necesidad de valorización del capital, en una escala más amplia de explotación del trabajo, la que conduce al desarrollo de nuevos procesos educativos que disciplinan a los trabajadores para que puedan ser sometidos a nuevas formas de trabajo. Así, al ocultar los fundamentos reales que determinan la desigualdad social, la educación técnica, basada en la TCH, se vuelve un medio para garantizar la "empleabilidad" de los individuos. Se trata, por lo tanto, de un ocultamiento

> do caráter orgânico da acumulação, concentração e centralização do capital e da própria luta de classes, na medida em que se nivela, sob a categoria de capital, a capacidade de trabalho dos indivíduos "potenciada" com educação ou treinamento, ao capital físico, ou

> seja a força de trabalho que se apresenta como mercadoria – um capital com do mesmo valor que o capital físico (Frigotto, 2010, p.145).

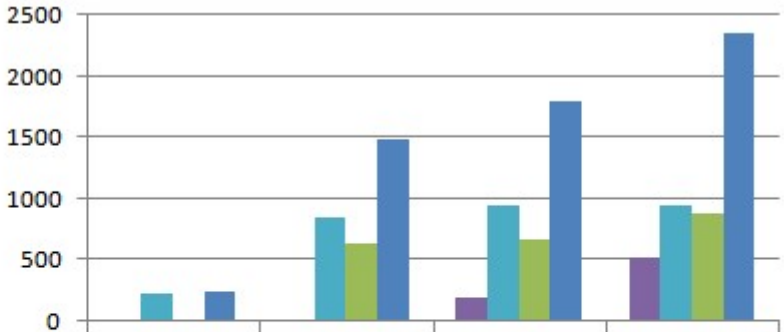
Como ya se ha estudiado, al comienzo de la implementación del PRONATEC, la utilización de la Beca Formación estaba vedada para los estudiantes que estuvieran matriculados en cursos técnicos integrados a la educación secundaria que no pertenecieran a la modalidad EJA. Esto evidencia la dirección política de la educación técnica que estaba en curso. Es decir, una formación humana que integrara en la educación secundaria técnica los principios de la ciencia, del trabajo y de la cultura, permitiendo a la clase trabajadora el acceso a conocimiento socialmente producido al mismo tiempo que la formara para el ejercicio profesional, no era el presupuesto que guiaba la política pública en educación técnica.

Además de esto, el Programa desarrolló diversas estrategias para la inserción del sector privado, ampliando las posibilidades de acumulación en el área de la educación técnica. A partir de la creación del PRONATEC se estableció la participación del sector privado en el programa, ya que la Ley nº12.513, de 2011, en su Art. 8º permitía la ejecución del programa por parte de **entidades privadas sin fines de lucro** sin especificar cómo se daría esa participación. En 2012, a través de la publicación de la MP nº593, del 5 de diciembre, las instituciones privadas pasaron a integrar el programa, junto con las demás instituciones públicas y las del Sistema S. La conversión de la MP en la Ley nº12.816, de junio de 2013, amplió aún más los tipos de instituciones que podían recibir recursos de la Beca Formación, incluyendo las fundaciones públicas de derecho privado:

> Art. 3º O PRONATEC cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei.

Cabe señalar que en la presentación de los motivos para adoptar la MP nº593, todas las modificaciones estaban amparadas en la urgencia por aumentar vacantes en el área de la educación técnica para "hacer frente a la gran necesidad de profesionales con tal formación en el país". Asimismo, como ya se ha citado, el desafío de "promover el desarrollo sustentable del país, a través del incentivo a la innovación tecnológica y el aumento de productividad y competitividad de la economía" (MEC, 2011, p.1), justificaba la necesidad de una expansión rápida realizada a través de sociedades público-privadas. Según TCU (2014), la entrada de las instituciones del sector privado en el PRONATEC, a partir de 2013, aumentó aproximadamente 10 veces el número de instituciones que ofrecían la Beca Formación.

Gráfico nº6
Evolución anual del número de unidades educativas que ofrecían cursos con Beca Formación. Brasil. 2011/mayo 2014



	2011	2012	2013	2014
Sector privado	0	0	193	530
Sistema S	222	845	942	949
Sector público	24	639	664	882
Total	246	1484	1799	2361

Fuente: elaboración propia a partir de TCU, 2014.

Otra modificación realizada en el Programa, y que merece ser destacada, fue la utilización del recurso de la Beca Formación para aumentar la oferta de educación a distancia. Uno de los objetivos del PRONATEC era "expandir, interiorizar y democratizar la oferta de cursos de educación profesional técnica de nivel medio presencial y a distancia" (Art. 1º, Ley nº 12.513). Sin embargo, inicialmente, los cursos debían ser obligatoriamente ofrecidos en la modalidad presencial. En 2013, con la publicación de la *Portaria* nº168, del 7 de marzo, se admitió el desarrollo de actividades no presenciales de hasta el 20% de la carga horaria total, para los cursos técnicos integrados o simultáneos, en la modalidad EJA. Tres meses después, el 25 de junio, con la publicación de la *Portaria* nº 562, la educación a distancia pasó a ser admitida en la totalidad de la carga horaria de los cursos técnicos simultáneos para estudiantes en edad adecuada, de los cursos posteriores y de los cursos FIC. En 2015, la *Portaria* nº 1152, del 22 de diciembre, estableció que todas las formas de cursos técnicos podían ser ofrecidas a distancia, excepto los cursos técnicos en la modalidad integrada para estudiantes de edad adecuada. Incluía también los cursos de formación de profesores de nivel medio, en la modalidad normal, además de cursos tecnológicos de grado y posgrado *lato y stricto sensu* en EaD, en educación técnica tecnológica o en áreas que contribuyeran al desarrollo de la educación técnica a distancia.

La asignación, actualizada, de recursos públicos utilizados en la Beca Formación en el período comprendido entre los años 2011 y 2015 fue de R$ 12 billones, como se demuestra en la Tabla nº11

Tabla nº 11
Asignación presupuestaria en educación, enseñanza superior, enseñanza profesional, FIES y Beca Formación. Brasil. 2009/2015 (en millones de Reales)

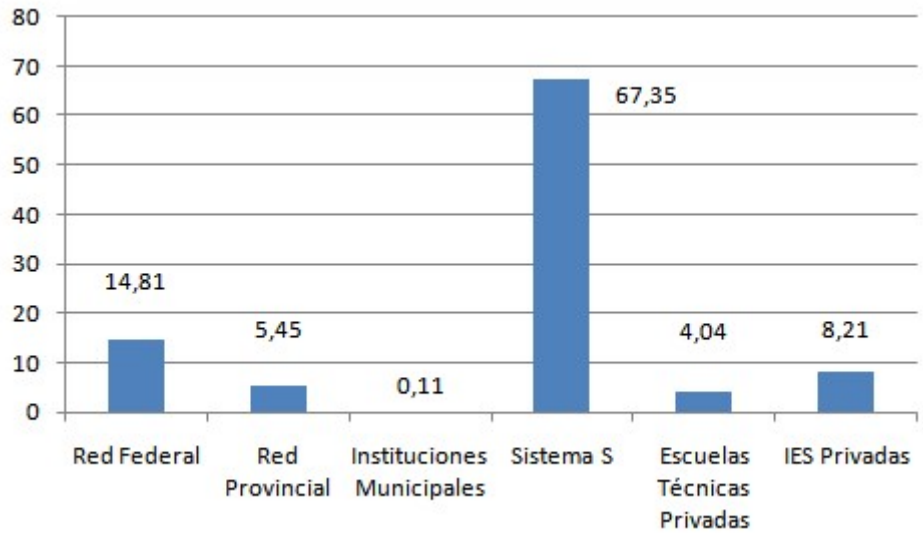
	Educación	Enseñanza superior	%	Enseñanza técnica	%	FIES	%	Beca Formación	%
2009	36.483	12.578	34,5	2.181	6,0	1.387	3,8	-	-
2010	45.905	17.039	37,1	3.376	7,4	2.524	5,5	-	-
2011	57.314	19.944	34,8	4.634	8,1	2.486	4,3	460	0,8
2012	68.571	21.255	31,0	7.614	11,1	7.454	10,9	1.251	1,8
2013	73.797	22.945	31,1	8.945	12,1	7.573	10,3	2.889	3,9
2014	83.275	27.126	32,6	10.888	13,1	12.306	14,8	3.611	4,3
2015	105.082	31.270	29,8	12.758	12,1	17.851	17,0	3.912	3,7

Fuente: elaboración propia. TCU. Informe de la auditoría operativa del FIES- TC 011.884/2016. Cuadro de presupuesto nacional. Contraloría General del Gobierno Nacional (CGU, 2018).

Al comparar la asignación presupuestaria del Ministerio de Educación para la educación superior y educación técnica, con la del FIES y de la Beca Formación, se observa que la suma de los recursos para estos dos programas, a partir de 2012, supera la asignación presupuestaria del área de educación técnica del MEC. Al retirar el FIES de esta comparación, por el hecho de no incluir exclusivamente a la educación técnica, se observa que los recursos presupuestarios de la Beca Formación, a partir de 2013, representan aproximadamente el 30% del presupuesto del área de educación técnica del MEC.

En el siguiente gráfico se señalan las participaciones de cada institución ofertante, en el total de matrículas para las que fueron utilizados los recursos de la Beca Formación.

Gráfico nº 7
Total de matrículas por institución ofertante de la Beca Formación. Brasil. 2011/2015 (en %).



Fuente: elaboración propia a partir de la Contraloría General del Gobierno Nacional (Brasil, 2018).

La suma de todas las instituciones públicas en el período analizado corresponde apenas al 20,37% del total de matrículas. Dicho de otro modo, del total de matrículas que utilizaron recursos de la Beca Formación, 79,63% fueron ofrecidas por instituciones de la esfera privada. El Sistema S fue responsable por 2/3 de ese total, convirtiéndose en el principal ofertante de la Beca Formación. Así, en el período analizado, del total de aproximadamente 4.575.000 matrículas en las diversas modalidades de cursos de educación técnica en los que fue utilizada la Beca Formación, el Sistema S fue responsable por 3.081.000.

Tabla nº 12
Transferencias anuales a las instituciones ofertantes de la Beca Formación. Brasil. 2011/mayo de 2014 (en millones de Reales)

Redes de enseñanza	2011	2012	2013	2014	Total
Sector público	39.827	431.438	985.665	280.697	1.737.627
Sector privado	-	-	51.681	138.114	189.795
Sistema S	208.262	1.054.161	2.065.021	1.200.822	4.528.266
Total	248.089	1.485.599	3.102.367	1.619.633	6.455.688

Fuente: elaboración propia a partir de TCU, 2014.

En la comparación de los valores transferidos a cada red de enseñanza, se observa que, en el período analizado, el Sistema S recibió 70,1% del total de recursos de la Beca Formación. Al sumar a este porcentaje lo que se transfirió al resto de las instituciones del sector privado, se constata que el sector público recibió apenas el 26,9% del total de recursos.

Frente a los datos presentados, se puede afirmar que, al concentrar la gran mayoría de matrículas en el Sistema S, la principal política pública para la educación técnica sirvió a un doble interés de los dueños del capital: además de incorporar la concepción educativa

defendida por uno de los mayores representantes patronales del país, asumió también parte significativa de los costos para cualificar a los trabajadores a través de la utilización del fondo público.

Tabla nº13
Número de beneficiarios de la Beca Formación por tipo de curso y red ofertante. Brasil. 2011/mayo de 2014

Redes de enseñanza	Cursos FIC	Cursos Técnicos	Total
Sector público	524.520	76.570	601.090
Sector privado	-	292.550	292.550
Sistema S	1.975.193	253.034	2.228.227
Total	2.499.713	622.154	3.121.867

Fuente: elaboración propia a partir de TCU, 2014.

En línea con los análisis anteriores, los cursos FIC concentraron el 80,1% del número de beneficiarios de la Beca Formación, lo que permite concluir que la gran mayoría de los cursos ofrecidos por el PRONATEC fue de corta duración y orientados a la necesidad inmediata del mercado de trabajo. En conclusión, buscaron favorecer la "empleabilidad" de la clase trabajadora, pero no contribuyeron en nada al aumento de su escolaridad.

En el caso de cursos técnicos, 87,7% de los beneficiarios estaban matriculados en las instituciones privadas y en el Sistema S, lo que significa que la oferta de las modalidades concomitante y subsequente fue mayor que la modalidad integrada; ya que tanto la red privada como el Sistema S ofrecieron la formación técnica integrada al nivel secundaria de manera residual.

Frente a todo lo expuesto, es necesario analizar el cambio que el PRONATEC operó en la matrícula total de la educación profesional técnica de nivelsecundario en el país, en comparación con el período anterior a su creación, con el fin de observar si se dio algún cambio significativo en las características de la oferta por esfera administrativa y por modalidad de curso.

Tabla nº 14
Matrículas por modalidad de enseñanza en la educación profesional técnica de nivel medio y dependencia administrativa. Brasil. 2009/2012/2015.

Años	Modalidades		Federal	Provincial	Municipal	Total sector público	Sistema S	Instituciones Privadas	Total sector privado	Total
2009	Curso Técnico	Integrado	72.133	88.715	8.384	169.232	-	25.938	25.938	195.170
		Subsequente	58.591	119.813	18.281	196.685	-	358.329	358.329	555.014
		Concomitante	27.998	151.262	7.385	186.645	-	120.172	120.172	306.817
		Total	158.722	359.790	34.050	552.562	-	504.439	504.439	1.057.001
2012	Curso Técnico	Integrado	119.003	175.492	10.739	305.234	1.977	26.478	28.455	333.689
		Subsequente	80.813	253.222	16.224	350.259	68.209	359.992	428.201	778.460
		Concomitante	25.007	77.136	4.152	106.295	28.067	103.023	131.090	237.385
		Total	224.823	505.850	31.115	761.788	98.253	489.493	587.746	1.349.534
2015	Curso Técnico	Integrado	142.828	246.297	10.637	399.762	1.922	28.099	30.021	429.783
		Subsequente	152.308	231.021	11.922	395.251	110.275	498.850	609.125	1.004.376
		Concomitante	29.611	60.510	3.831	93.952	73.705	95.122	168.827	262.779
		Total	324.747	537.828	26.390	888.965	185.902	622.071	807.973	1.696.938

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos del Censo Escolar (INEP, 20009, 2012 y 2015a).
Notas: La modalidad integrada incluye la EJA y la enseñanza regular.
La dependencia administrativa "instituciones privadas" incluye a las instituciones que no son públicas y que no forman parte del Sistema S.
En el cuestionario del Censo Escolar de 2009, las informaciones del Sistema S fueron agrupadas con las de los sindicatos, asociaciones y cooperativas, sin poder aislarlas. Sin embargo, están incluidas en el total del sector privado.
La tabla no presenta informaciones relativas a los cursos FIC, ya que en la comparación de los datos disponibles en el Censo Escolar y en el PRONATEC, se observa que los datos de los cursos FIC están subdimensionados en el primer sistema de información. Como los datos divulgados por el PRONATEC son más fidedignos, con relación a esta modalidad de educación técnica, optamos por utilizarlos en este trabajo. Por otro lado, el MEC, a partir de 2015, pasó a integrar en un solo informe de gestión las acciones de sus distintas secretarías, lo que ha perjudicado cualquier análisis en profundidad de las acciones y actividades de la SETEC.

En el período, se dio un aumento del 60,5 % en las matrículas de la educación técnica de nivel secundario, sin mucha diferencia en el crecimiento del sector público y del privado, con el 60,8% y el 60,2%, respectivamente. Sin embargo, al analizar solamente las matrículas del Sistema S, en el período comprendido entre los años 2012 y 2015, se observa un porcentaje de 98,2% de aumento. En 2015, del total de 1.696.938 matrículas en la educación técnica de nivel secundario, 52,4% estaban en el sector público. En 2009, este porcentaje pasó a ser de 52,3%. Es decir, cuatro años después de la creación del PRONATEC y de toda la inversión aplicada para expandir la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica, el sector público presentó el mismo valor relativo de oferta de educación técnica de nivel secundario, a pesar de presentar crecimiento absoluto. Cabe resaltar que esta participación en 2012, antes de la entrada del sector privado en el PRONATEC, era de 56,5%.

En las modalidades de curso, el sector público presentó un comportamiento diferente al del sector privado. En el período, la modalidad que demostró mayor crecimiento fue la integrada con 136,2% de aumento, con un crecimiento mayor en la red provincial (aproximadamente 177,6%), seguida por la red nacional (98%). La modalidad subsequente creció 100,9% en total, con disminución del 34,7% en la red municipal, y aumentos de 159,9% y 92,8% en las redes nacionales y provinciales, respectivamente. La modalidad concomitante presentó una importante caída de casi el 50% con un insignificante aumento en la red nacional (5,8%) y mayor disminución en la red provincial (60%).

A su vez, el sector privado presentó mayor crecimiento en la modalidad subsequente (69,9%), seguida por la modalidad concomitante, con 40,5% de aumento. El sistema S, entre 2012 y 2015 presentó una caída del 2,8% en la modalidad integrada, un crecimiento del 61,7% en la modalidad subsequente, y de 162,6% en la concomitante, porcentaje de crecimiento cuatro veces mayor que en el conjunto del sector privado. La participación del Sistema S en el total de matrículas del sector privado pasó de 16,7% en 2009 a 23% en 2015.

En 2015, la modalidad subsequente representó el 75,4% de las matrículas del sector privado, seguida de la concomitante con el 20,9%. La modalidad integrada a la enseñanza secundaria representó apenas 3,7% del total de matrículas, lo que significó una caída del 1,5% con relación al año 2009.

Si se compara el peso relativo de cada modalidad en el total de matrículas del período, se observa que, en 2015, la modalidad subsequente continuó con mayor concentración de matrículas, con 59,2 % del total (aumento de 6,7 puntos porcentuales), mientras que la integrada pasó de 18,5% a 25,3%. El peso de la modalidad concomitante disminuyó de 29% en 2009 a 15% en 2015. El Sistema S, en particular, en el año 2015, disminuyó su porcentaje de matrículas en la modalidad integrada en aproximadamente un punto porcentual, y también en la modalidad subsequente, que pasó de 69,4% del total en 2009 a 59,3% en 2015. La disminución de 10 puntos porcentuales observada fue absorbida por la modalidad concomitante que demostró un aumento de 11 puntos porcentuales en el total de matrículas.

En el sector público, en 2009, las diferentes modalidades no presentaron grandes diferencias de participación entre ellas dentro del total. La modalidad integrada representaba el 30,6%, la subsequente 35,6% y la concomitante, 33,8%. En 2015, se dio un aumento considerable de participación en la modalidad integrada (aumento de 14,3 puntos porcentuales) y en la subsequente (aproximadamente 9 puntos porcentuales), casi igualando la participación relativa de cada una en el total; mientras que la concomitante pasó a representar apenas 10,6% del total de matrículas del sector.

Finalmente, al final de 2015, la formación técnica **no integrada a la educación secundaria** representó aproximadamente 74,7% del total de matrículas de la educación técnica. En 2009, este porcentaje era de 81,5% y en 2012, 75,3%. Como el MEC no publicó las matrículas por modalidad de curso técnico del PRONATEC, no se puede evaluar la importancia de estas modalidades formativas en el total de matrículas del Programa. Sin embargo, como ya se demostró que la formación integrada a la enseñanza secundaria es poco significativa en el sector privado, por su predominio en el total de matrículas de la educación

técnica por dependencia administrativa, se puede afirmar que también en el PRONATEC las matrículas ofrecidas en el nivel técnico fueron, en su gran mayoría, en la modalidad no integrada a la educación secundaria.

A partir de estos datos, se pueden hacer algunas consideraciones:

- Como se analizó hasta aquí, es innegable la inversión realizada desde 2003 para fortalecer el área de la educación técnica. La expansión de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica y la asignación de recursos para la reforma y la ampliación de las redes provinciales fueron esfuerzos de fundamental importancia para el área, y marcaron una distinción importante con relación a lo que había sido realizado por los gobiernos anteriores en el período post-democratización.

- Sin embargo, de manera simultánea a este esfuerzo, se crearon varias formas de transferencia de recursos del fondo público hacia el sector privado, no solamente en el área de la educación técnica de nivel secundario, sino también en el nivel superior. Entre estas, se destacan el FIES, considerada la principal inducción estatal para ampliar la enseñanza superior, y la Beca Formación en el ámbito del PRONATEC. Ambas contaron, en el período analizado, con enormes recursos que fueron considerablemente más altos que los invertidos en el sector público de educación superior y educación técnica, con tasas de crecimiento anual mayores que la del propio MEC.

- Las estrategias de transferencia de recursos del fondo público para el sector privado, ya sea de modo directo o a través de subsidios, en el ámbito de la educación técnica, fortaleció sobremanera al sector privado de formación, especialmente a las instituciones integrantes del Sistema S.

- A pesar de las inversiones realizada en el sector público de educación técnica, las modalidades que más crecieron, desde la implementación del PRONATEC, fueron la formación inicial y continuada (cursos FIC) y las no integradas a la educación secundaria, resultado de la participación significativa del sector privado en la oferta de matrículas con la Beca Formación (79,3% con 2/3 bajo la responsabilidad del Sistema S).

- El predominio de las modalidades no integradas al nivel secundario, incluyendo los cursos FIC, indican que la expansión de la educación técnica mantuvo la concepción educativa dual. Por lo que, no dio lugar a la democratización de las oportunidades educativas y al aumento de la escolaridad de la clase trabajadora, sino que profundizó las diferencias de clase.

- La gran mayoría de los cursos ofrecidos por el PRONATEC fue de corta duración y orientada a las necesidades inmediatas del mercado de trabajo, favoreciendo la "empleabilidad" de la clase trabajadora, principalmente de los segmentos que componen el proletariado precarizado.

En consecuencia, cabe volver a señalar que la expansión de la educación técnica promovida sirvió a un doble interés del sector empresarial: posibilitó la formación para el trabajo simple requerida por el modelo de desarrollo del país, que tiene en el sector de servicios de baja complejidad su centro dinámico; y puso a disposición un segmento importante del fondo público para la expansión del mercado educativo.

Por lo tanto, antes de finalizar el presente capítulo, se presentará un breve análisis sobre el crecimiento del mercado educativo privado durante, especialmente, el final del gobierno de Lula da Silva y los gobiernos de Dilma Rousseff. Esta discusión está directamente relacionada con las conclusiones presentadas en el párrafo anterior.

5.4.3 El crecimiento del mercado educativo

Frente a lo expuesto a lo largo del capítulo, es necesario plantear algunas reflexiones. Más allá de que el impacto del FIES en la educación técnica fue poco significativo en comparación con los cursos de bachillerato y licenciatura, es importante remarcar el cambio que promovió en la educación brasileña, principalmente durante los gobiernos del PT (recordemos que el FIES se inicia en el gobierno de FHC, pero se amplía de manera extraordinaria durante los gobiernos de Lula y Dilma). Al sumar los recursos públicos transferidos con la Beca Formación, se hace evidente que la transferencia de fondos público hacia el sector privado, que actúa en el área educativa, contribuyó al fortalecimiento de este sector en la educación del país. Este fortalecimiento se dio de dos maneras. La primera, a través de la expansión de la oferta privada de cursos de educación técnica. La segunda, a través del poder de presión que el sector adquirió en los órganos públicos, tanto para garantizar la hegemonía de sus concepciones educativas, como para ampliar sus posibilidades para comercializar distintos productos en el mercado educativo, tales como cursos presenciales, plataformas y cursos a distancia, libros y otros materiales pedagógicos, sistemas de gerenciamiento educativo, etc.

Algunos investigadores como Sampaio (2011), Corbucci, Kubota, y Meiral (2016), Leher (2018), y Seki & Cruz (2019) se dedicaron a estudiar el proceso de financierización de capitales en la educación del país, estableciendo relaciones con procesos más amplios de centralización y concentración de capitales, ubicando en la década de 2000 su punto de

inflexión. En el análisis de la participación del sector privado en la rama de la educación superior, los autores analizan que la reforma universitaria de 1968, que indudablemente expandió los estudios de posgrado en el país, también posibilitó el crecimiento del sector privado. Dado que, entre las medidas propuestas en la Reforma, figuraba la necesidad de una rápida respuesta a la presión de los excedentes que no conseguían vacantes en las universidades[347].

Como ya se analizó en este trabajo, en la década de 1960 se dio en el país un proceso dinámico de industrialización y urbanización que contribuyó para crear tensiones en la estructura educativa, con el objetivo de absorber los segmentos de población que veían en la educación superior una posibilidad de ascenso social. A través de las propuestas de ampliación del sector privado derivadas de la mencionada Reforma, se amplió considerablemente su participación en la educación superior, ya que mientras que, en 1950, 58,6% de las matrículas de las carreras de grado estaban en las instituciones públicas, al final de 1980, este porcentaje cayó a 35,7% (Corbucci et al, 2016). A su vez, la LDB incluyó a las instituciones privadas con fines educativos como instituciones de enseñanza, con posterior regulación a través del Decreto nº 2.306/97[348], permitiendo también que las instituciones confesionales y filantrópicas pudieran contar con recursos financieros públicos.

Durante la década de 1990, en consonancia con las indicaciones del Banco Mundial, el gobierno nacional invirtió poco en la educación superior pública, profundizando la distancia entre la demanda por la educación superior y la oferta de vacantes de esta red, lo que favoreció aún más la expansión del sector privado. En este contexto se crearon el FIES, en 1999, y el PROUNI[349], en 2004, con el objetivo de fomentar la expansión de la educación superior principalmente a través del sector privado. Según Corbucci et al (2016):

[347] Esta presión proviene del aumento de matrículas de la enseñanza media de las décadas anteriores. Sin embargo, cabe destacar, que no fueron solamente estos los motivos que justificaron la expansión de la educación superior. Para mayor conocimiento ver, además de los autores citados, el trabajo de Martins (2009a) que aborda específicamente este tema.

[348] La LDB de 1996, en su texto original, insistió en que las instituciones de educación en el país tendrían las siguientes clasificaciones administrativas: públicas, mantenidas y administradas por el poder público; y privadas, mantenidas y administradas por personas físicas o jurídicas de derecho privado. En la categoría privada, estaban clasificadas las particulares en sentido estricto; las comunitarias, las confesionales y las filantrópicas. Para profundizar la discusión sobre la participación del sector privado en la enseñanza superior en el país antes de la LDB de 1996, ver Sampaio, 2011.

[349] Según la página de internet del Programa, el PROUNI ofrece becas de estudios, integrales o parciales (50%), en instituciones privadas de educación superior. Para aplicar a becas integrales, el estudiante debe comprobar renta familiar bruta mensual, por persona, de hasta un salario mínimo y medio. Para las becas parciales, la renta familiar bruta mensual debe ser de hasta tres salarios mínimos por persona. Cabe aclarar que un estudiante que obtiene beca parcial en el Prouni puede utilizar el financiamiento del FIES para pagar la otra parte no cubierta por la beca.

> Para que essa expansão fosse viabilizada, tornou-se necessária certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos até então vigentes. Desse modo, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do então recém-criado Conselho Nacional de Educação (CNE) ... O boom expansionista do setor privado ocorreu no período 1997-2003, quando houve crescimento de 132% das matrículas em cursos de graduação presenciais. O crescimento anual das matrículas nesse período oscilou entre 11,4% e 17,5%. De modo semelhante, o número de instituições privadas ampliou-se de 764 IES em 1998, para 1.789 IES em 2004. Portanto, um aumento de 160%, ou seja, maior que o crescimento relativo às matrículas... Assim, em 2004, o setor privado já respondia por cerca de 72% do total de matrículas (p. 11-12).

A partir de 2005, los fondos de inversión[350] pasaron a controlar las IES a través de la compra, venta y fusión de las empresas, preparando el camino de entrada para las grandes corporaciones en el campo educativo. Los grupos empresariales que asumieron el apoyo de las instituciones privadas de educación superior comenzaron a capitalizarse a través de la apertura de capitales en la Bolsa de Valores y de aporte de fondos de inversión nacionales e internacionales, reconfigurando la estructura del sector privado en la educación brasileña, principalmente a partir de su crecimiento vía concentración y centralización de capitales. Como argumenta Leher (2018), las empresas que figuran entre los 200 grupos económicos más grandes de Brasil "interfieren directamente en la educación básica, técnica y superior, por medio de una serie de coaliciones que, rigurosamente, son aparatos privados de hegemonía (APH) en la acepción gramsciana" (p.33).

Como consecuencia de esa expansión del mercado de la educación, el "proceso productivo educacional" pasó a estar orientado por un doble movimiento: la implementación de una serie de modificaciones administrativas, financieras y pedagógicas que buscaban la reducción del costo de la mercancía educativa; y la adquisición, por las grandes corporaciones, de empresas menores, para garantizar grandes ganancias y disminuir la competencia capitalista. Por consiguiente, lo que orientó los resultados de la actividad educativa de esos grupos fueron las ganancias financieras obtenidas en plazos esperados por los accionistas, antes que la calidad del proceso de educación-aprendizaje. Esto es así, ya que, no limitado al aporte de recursos financieros, los fondos *private equity* tienen en su normativa

[350] En el mercado de la educación superior privada los fondos de inversión son del tipo *private equity*, o fondos de inversión en participación. Según la instrucción normativa n°391 de 2003 de la Comisión de Valores Mobiliarios, "el fondo de inversión en participación, constituido bajo la forma de condominio cerrado, es una comunión de recursos destinados a la adquisición de acciones, obligaciones, bonos de suscripción, y otros títulos de valores mobiliarios convertibles o permutables en acciones de emisión de compañías, abiertas o cerradas, **participando del proceso de decisión de la compañía**, con efectiva **influencia en la definición de su política estratégica y en su gestión**, especialmente a través de la recomendación de miembros del Consejo de Administración" (subrayado nuestro).

regulatoria la posibilidad de influir directamente tanto en la recomendación del control ejecutivo de la empresa en la que invirtieron, como en sus decisiones estratégicas.

Según Corbucci et al (2016)

> O primeiro grande ciclo de fusões e aquisições no Brasil vai de 2005 a 2010, por meio da compra de IES e cursos de línguas estrangeiras. A partir de 2010, observa-se que, para além desses tipos de instituições de ensino, outros ramos e setores afins também passam a ser negociados, tais como editoras, gráficas, escolas de ensino fundamental e médio e cursos pré-vestibulares. O que se observa, nesses casos, é a busca pela diversificação dos negócios, mediante a ampliação do portfólio de produtos e serviços ofertados por esses grandes grupos empresariais (p. 15).

En el período comprendido entre los años 2007 y 2015, se realizaron 163 fusiones y adquisiciones en el sector educativo, con un movimiento superior a R$ 12 billones. Con un perfil orientado a las clases C y D, la cantidad de estudiantes pertenecientes a las IES negociadas totaliza 2.369.639 (CM Consultoria, 2015).

El propio Consejo de Administración de Defensa Económica (CADE)[351] del Ministerio de Justicia elaboró una publicación específica sobre los actos de concentración en el mercado de prestación de servicios de la enseñanza superior, justificando la relevancia del tema por la "intensidad de cambios en los mercados de la educación superior en un período relativamente corto- 80% de los actos de concentración se dan entre los años 2008 y 2013" (CADE, 2016, p. 5). En la publicación, el Consejo advierte que, si bien el análisis estaba centrado en los mercados de educación superior, los actos de concentración también involucran a:

> escolas de nível médio e fundamental, cursos de idiomas, escolas preparatórias para concursos e, também, o mercado de sistemas de soluções educacionais (SSE), que envolve produção de material didático, livros, apostilas e, também sistemas de gerenciamento de empresas na área de educação, sendo este um segmento extremamente relevante para algumas empresas do setor (p.5).

Los principales grupos empresariales del mercado de la educación superior que participaron del fondo de inversión y que realizaron fusiones y adquisiciones en el período de 2001 a 2015 analizados por el CADE fueron los grupos Anhanguera, Laureate, Estácio, Kroton, Cruzeiro del Sur y Anima Educación. El grupo Estácio fue el que presentó el mayor número de actos de concentración con 30,6% del total, seguido por el grupo Anhanguera con 17,8% y el de Kroton con 16,1%. En 2014, los grupos Kroton y Anhanguera se fusionaron y crearon la 17ª empresa de la Bovespa en términos de valor de mercado, lo que implica R$24,48 billones en activos. Tal valor le permitió al grupo Kroton ostentar el título de mayor

[351] Según consta en la página web institucional, el CADE es una autarquía nacional vinculada con el Ministerio de Justicia, que tiene como misión velar por la libre competencia en el mercado, y es la entidad responsable, en el ámbito del Poder Ejecutivo, no solo de investigar y decidir, en última instancia, sobre la materia competencia, sino también de fomentar y diseminar la cultura de la libre competencia.

grupo educativo del mundo, con más de un millón de matrículas. Según Leher (2018), este grupo posee la misma cantidad de estudiantes matriculados que las 63 universidades nacionales juntas.

Las primeras transacciones en Brasil en las que un grupo extranjero asumió el control mayoritario de una empresa educativa fue en la compra, realizada en 2005, de la Universidad Anhembi Morumbi de San Pablo por la empresa *Laureate International Universities* de los EUA. Esta empresa compró el 51% de la participación en la Universidad paulista, obteniendo así el control del poder de decisión de la empresa (Gois & Takahashi, 2005). El 25 de enero de 2013, la empresa recibió un aporte de US$ 150 millones de la *International Finance Corporation,* brazo financiero del Banco Mundial, y cinco días más tarde, el 30 de enero, adquirió un 41% más de participación en esa Universidad en una transacción estimada en más de R$ 400 millones. Entre 2005 y 2015, este grupo realizó 14 transacciones, adquiriendo trece otras empresas del área de la educación superior (CM Consultoría, 2015). Este es un buen ejemplo de la participación de grupos extranjeros, incluyendo al Banco Mundial, en la explotación de un mercado extenso y promisorio en el que hay poca regulación del gobierno. Vale recordar que, en el informe del Banco, publicado en 2017, "Un ajuste justo: análisis de la eficiencia y equidad del gasto público en Brasil" (Banco Mundial, 2017a), el organismo defendía el pago de tarifas escolares de los estudiantes de las universidades nacionales públicas con el objetivo de aumentar los recursos de esas instituciones, utilizando como argumento los presupuestos de la TCH, además de defender las ampliaciones del FIES para este financiamiento:

> pois o ensino superior oferece altos retornos individuais aos estudantes e, com base em dados atuais, o acesso privilegia fortemente estudantes de famílias mais ricas. Paralelamente, é necessário facilitar o acesso a mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades. Felizmente, o Brasil já possui o programa FIES, que oferece empréstimos estudantis para viabilizar o acesso a universidades privadas. O mesmo sistema deveria ser expandido para financiar o acesso a universidades federais. A ampliação do FIES para incluir universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudos gratuitas para os estudantes dos 40% mais pobres da população, por meio do programa PROUNI (Banco Mundial, 2017a, p.138).

En la legislación brasileña, no hay límites para la participación de grupos extranjeros en el control de las universidades. Sin embargo, en 2004 el MEC presentó una propuesta de reforma universitaria, en la que esta participación se restringía al 30%. Tal propuesta fue enviada a la Casa Civil pero nunca fue elevada al Congreso para ser discutida.

En otro estudio realizado por el IPEA (Corbucci et al, 2016), ya mencionado en este trabajo, se analizó la situación financiera de cuatro empresas educativas inscriptas en la principal bolsa de valores del país: BM & FBovespa. En ese estudio, se constató que en el período 2012-2014, cuatro grandes conglomerados - Kroton, Estácio, Ser Educacional y Anima - presentaron variaciones de ganancia neta del orden del 190%, 70%, 189% y 112% respectivamente; valores muy superiores a la variación del PBI que ese mismo año fue del 17% en valores actuales. En la comparación con empresas semejantes de los EUA, los autores observaron una rentabilidad muy superior de las empresas ubicadas en Brasil, lo que explica el interés del capital extranjero de participar en el mercado educativo brasileño, uno de los mayores mercados privados de enseñanza superior del mundo[352].

Los dos gigantes del mercado educativo privado, Anhanguera Educacional y el grupo Kroton, fueron los grupos que más recursos recibieron del FIES. En 2012, Anhanguera Educacional recibió aproximadamente R$275 millones y una de las integrantes del grupo Kroton, la Iuni Educacional SA, recibió R$ 128 millones (Guimarães, 2013).

Los estudios de Sampaio (2011) demuestran que las características comunes de estos sujetos colectivos giran en torno a una estandarización pedagógica y de contenidos, independiente de la conformación del público de estudiantes; la adopción de un modelo de gobierno en el cual se combina una gestión administrativa centralizada y una gerencial descentralizada; y la posibilidad de reducir costos y cuotas mensuales por el hecho de "producir" en gran escala. En el caso específico de la educación a distancia, las ganancias a gran escala se dan de manera exponencial, dado que además de reducir costos generados por la producción de una única aula "en vivo" que se reproduce en varias aulas del país, puede ser distribuida posteriormente vía internet por medio de un ambiente virtual de aprendizaje (AVA).

Precisamente por esa economía de escala, una política antimonopolios reconoce su poder para constituir una barrera a la entrada de nuevos competidores; pues una empresa que tiene el dominio de un mercado "puede valorizar sus productos/servicios muy por encima de sus costos sin con eso causar una nueva entrada, por el hecho de que el mercado residual no será lo suficientemente grande para que una nueva firma reduzca sus costos al mismo nivel que la

[352] En 2017, el CADE impidió la fusión de Kroton con Estácio, lo que orientó a Kroton hacia la educación básica, redirigiendo sus inversiones no solamente a la compra de instituciones sino también hacia la creación y venta de tecnologías educativas que podían ser utilizadas tanto en el sector público como en el privado. En octubre de 2019, Kroton cambió de nombre para Cogna Educación, y pasó a orientar sus actividades a la venta de tecnologías educativas volcadas a la educación básica y a la educación superior (Moura, 2019).

principal" (CADE, 2016, 47). Además, como el propio CADE advierte, luego de realizar actos de concentración, los grupos empresariales líderes pasaron a ejercer abuso de poder de mercado imponiendo a los posibles competidores barreras regulatorias, economías de escala e inversiones en publicidad y marketing con el fin de fortalecer sus marcas (p.61). Todas las características mencionadas contribuyeron al aumento del proceso de centralización y concentración de capitales en el sector.

La participación del Estado fue fundamental para posibilitar la creación de estos conglomerados educativos, en especial, como ya se ha analizado, a través de la transferencia del fondo público para el sector privado. Además del Prouni, el FIES y la Beca Formación, Seki y Cruz (2019) mencionan también el Programa de Estímulo a la Reestructuración y al Fortalecimiento de las Instituciones de Educación Superior (Proies), creado a través de la Ley nº 12.688, del 18 de julio de 2012[353], y el Programa de Mejora de la Enseñanza de las Instituciones de Educación Superior (Programa IES-MEC/BNDES)[354], institucionalizado a través de la *Portaria* normativa nº 14, del 24 de septiembre de 2009. Los autores argumentan que estas acciones, al favorecer el saneamiento de las cuentas de las IES de pequeño porte, facilitaron su proceso de venta para los grandes grupos educativos, lo que una vez más posibilitó el proceso de concentración y centralización de capitales. En esa línea también pueden ser consideradas

> as reformas nos marcos normativos legais e infralegais que concederam maior autonomia para a abertura de pólos de apoio para os cursos de educação a distância, reordenamento dos tipos de instituições de educação superior – com consequentes modificações nos graus de autonomia para a abertura de novos cursos e turmas –, assim como as modificações nas avaliações, autorizações e transferências de mantenças. Portanto, o grande capital atuante na educação superior privada, sob a forma dos capitais fictícios e portadores de juros, articulou no âmbito do Estado parte importante de seu ciclo de reprodução. (...) Assim, combinaram-se dois movimentos complementares: a alteração do regime de regulação da educação e a transferência de recursos do fundo público para a acumulação privada de capitais (Seki & Cruz, 2019, p.39).

Lo que se demostró en este capítulo es que, tanto en el gobierno de Lula da Silva como en el de Dilma Rousseff, hubo un fuerte protagonismo del sector privado no solamente como socio para elaborar e implementar programas y proyectos relacionados con la educación técnica; sino también a través de una participación significativa en la utilización del fondo

[353] Gracias a esta ley las instituciones privadas de educación superior pasaron a poder renegociar sus deudas tributarias con el gobierno nacional a través de la conversión del 90% de estas en becas de estudio, a lo largo de 15 años, reduciendo el pago en especie al 10% del total adeudado.

[354] El Programa puso a disposición las IES públicas y privadas, financiamiento para la ejecución de proyectos que buscaran mejorar la calidad de la educación superior, incluyendo la ejecución de obras; la compra de equipamientos, libros y softwares didácticos dedicados a mejorar la gestión; la realización de estudio de naturaleza operativa; y su reestructuración financiera.

público para subsidiar tales actividades, conformando así un importante espacio de explotación privada. El movimiento de adquisición y fusión de empresas en al área de la educación, en el pasado reciente, demuestra este hecho. Lo que resulta imprescindible resaltar es que la explotación del área de la educación pública no se da solamente a través de la ejecución de actividades pedagógicas, sino también, como se demostró, a través del monopolio tanto en la elaboración de materiales didácticos y de adquisición de empresas editoriales, como en la creación de los ambientes virtuales de aprendizaje y en la elaboración de las herramientas y contenidos que se habilitan. La mercantilización de esta área se da tanto en las actividades de nivel superior como en las de nivel técnico.

Así, junto con Frigotto (2008), afirmamos que las reformas implementadas en el ámbito de la educación técnica, tanto en los gobiernos de Lula da Silva como en los de Dilma Rousseff, reforzaron la subordinación de la educación al gran capital, aceptando "nuestro papel subalterno en la división internacional del trabajo, con una hipertrofia de la formación para el trabajo simple" (p.529). Por lo tanto, la construcción de murallas frente al avance del capital sobre la educación no se hace solamente a partir de la epistemología, sino también a partir de la conservación del espacio de las instituciones públicas en la elaboración, conducción y ejecución de las políticas públicas de educación, sin la utilización de recursos públicos para subsidiar la participación del sector privado, exactamente como se discutía en la época de la elaboración de la LDB en la década de 1990.

Consideraciones Finales

En diciembre de 2012, el economista estadounidense ganador del Premio Nobel, Paul Krugman, escribió un artículo en el diario *New York Times* titulado "Robots and Robber Barons", en el que se preguntaba cómo, en un contexto de depresión económica en los EUA, las ganancias de las corporaciones podían encontrarse en niveles tan altos. La respuesta de este economista, que no es marxista, cabe aclarar, era bastante simple: las ganancias de las corporaciones habían aumentado como una parte de la renta nacional porque los salarios y otras compensaciones laborales habían caído. Es decir, a pesar de que la torta no había crecido como debía, las porciones que el capital había logrado a costa de la clase trabajadora eran cada vez mayores.

Lo que Krugman defendía en 2012 era la necesidad de volver al análisis de la relación entre capital y trabajo para comprender las desigualdades sociales, por oposición a otros modelos explicativos focalizados en la distribución de renta o en la diferencia de niveles de escolarización y/o de cualificación de la fuerza de trabajo. Para este autor, el desarrollo tecnológico y el crecimiento del poder monopólico de las corporaciones eran dos posibles explicaciones para entender la caída de la participación del trabajo en la renta nacional. Lo que Krugman proponía, en ese artículo, era la necesidad de comprender el modo de funcionamiento del sistema capitalista, con mayor énfasis en los procesos de producción antes que en los de circulación; rechazando explicaciones superficiales para justificar las desigualdades sociales.

Como se presentó en este trabajo, las relaciones de producción y de explotación de la clase trabajadora son elementos fundamentales para comprender cómo se organiza la sociedad capitalista, lo que incluye el papel del Estado, y reafirma la indisociabilidad entre la esfera política y la esfera económica. O, como señala Poulantzas (2012), la materialidad del Estado debe ser buscada en conexión "con las relaciones de producción y la división social del trabajo que ellas implican" (p.47).

En el caso de la presente investigación, el recorte del objeto de estudio permitió abordar las múltiples relaciones que operaron sobre la formación de la clase trabajadora brasileña, constituyendo una trama de determinaciones que no pueden dejarse de lado en un análisis sobre la dirección tomada por las políticas de educación técnica en el país. Se defendió a lo largo del trabajo que el análisis de una política social no puede aislarse de sus determinaciones más amplias y tampoco puede ser reducida a la disputa entre las distintas

fracciones de clase que operan en la defensa de sus intereses en el ámbito de los estrechos límites del Estado y de su supuesta legalidad. Es necesario considerar las relaciones establecidas entre las necesidades de reproducción del capital y el modo en el que operan los procesos de explotación del trabajo, identificando de qué manera interactúa la política social con las demandas de la clase trabajadora en sus conflictos y contradicciones.

El mecanismo del mercado, dictado por la lógica de maximización de las ganancias, intentará continuamente, en la disputa con la clase trabajadora organizada, crear barreras que garanticen que cuestiones como la producción de la riqueza, la distribución de recursos y la configuración del trabajo social permanezcan libres de cualquier interferencia que signifique la disminución de poder de clase del capital.

A lo largo de la presente investigación, se constató que la comprensión de las leyes generales del movimiento del capital en sus contradicciones es fundamental para establecer relaciones entre capital y trabajo; principalmente en relación con el movimiento específico del Ejército Industrial de Reserva (EIR) y su interacción con el proceso de acumulación. Dadas las características del capitalismo, las modificaciones que puedan ocurrir en las esferas de distribución y circulación son circunstanciales y van a depender, en última instancia, de la correspondencia establecida con la totalidad de ganancias de la clase capitalista.

La tendencia secular de la baja de la tasa de ganancia actúa en el sentido de crear contratendencias, como el aumento de la precarización estructural del trabajo o del contingente de EIR; además de la institucionalización de mecanismos de desregulación financiera, que limitan el alcance de políticas que busquen mejorar de forma progresiva la calidad de vida de la clase trabajadora, aún en situaciones en las que las correlaciones de fuerzas son más favorables al trabajo. La internacionalización del capital monopólico, originada a partir de la diseminación de las corporaciones multinacionales y de la concentración y la centralización de la producción en escala global, está anclada principalmente en la polarización de los salarios y en la concentración de la riqueza, teniendo como base el crecimiento del *"precariado"* mundial. La configuración de ese contingente de *"precariado"*, que atiende a las necesidades del mantenimiento de las tasas de ganancia capitalista, crea al mismo tiempo una necesidad imperiosa de deslocalización productiva para sostener el proceso de acumulación.

De este modo, la clase trabajadora sufrió, en diferentes momentos de la historia de Brasil, procesos de inclusión en el mercado laboral através de una formación de baja cualificación y alta instrumentalización funcional al modo de reproducción propio del capital en un país

periférico y dependiente. **En el período estudiado, aún con mejoras en la formalización del trabajo y en las tasas de ocupación, la permanencia de la informalidad, de la alta tasa de rotación y del trabajo por cuenta propia, de la inseguridad respecto del derecho a la seguridad social, de la continuidad de tasas significativas de discrepancia entre el salario mínimo real y el salario mínimo necesario, revelan que no fueran observadas alteraciones significativas en el movimiento permanente de esta población *"precariada"* entre la exclusión social y la inclusión en el mundo del trabajo a partir de su sobreexplotación.**

Incluso con el aumento de la participación de los ingresos de los trabajadores de salario de base en la renta nacional debido al considerable crecimiento económico del país durante la década de 2000, la distribución de la renta entre capital y trabajo continuó favoreciendo al capital. Las particularidades de la división internacional del trabajo como la deslocalización de parte de la producción más intensiva hacia países donde los salarios son más bajos y los derechos sociales más frágiles, y la presión de las grandes empresas transnacionales para bajar el "costo del trabajo", operaron en Brasil a favor de la intensificación de los procesos de precarización y precariedad del trabajo para garantizar las necesidades de producción de valor. Se corrobora, de este modo, el planteo de Marx en el libro 3 del Tomo 1 de *El Capital*: el desarrollo de la fuerza de trabajo se produce bajo las mismas determinaciones que orientan la fuerza expansiva del capital.

En lo que respecta a la influencia de esas determinaciones sobre el mercado de trabajo brasileño se observa que, en el período analizado, la expansión de la escolaridad no aumentó, en términos absolutos, el trabajo complejo pues, como se ha visto, los puestos de trabajo creados se concentraron en el sector de servicios en ocupaciones vinculadas a actividades de baja productividad, con bajos salarios y que exigían poca cualificación. **La expansión de las *commodities* y la posición que Brasil ocupó en las cadenas globales de valor no demandó la existencia de un contingente significativo de fuerza de trabajo con formación compleja.**

Como se ha demostrado, la acentuada heterogeneidad de la estructura productiva brasileña ha demandado la consolidación de un mercado de trabajo conformado por una amplia base de puestos de trabajo que requieren baja cualificación educacional y profesional, y que, por ende, implican una remuneración baja. Este hecho, combinado con la alta disponibilidad de fuerza de trabajo, generó la posibilidad de que el capital ajuste las variaciones de la demanda de trabajo a sus necesidades de reducción del costo del trabajo,

echando mano de la rotación como uno de los tantos mecanismos de control. Cuanto más se aproxima un sector de la actividad económica o una economía nacional a la base de las cadenas productivas de valor, más intensamente la informalidad y la precariedad del trabajo se vuelven el dispositivo hegemónico de la estructuración del mercado de trabajo, pues este es el modo en que el capital internacional garantiza la disminución de los costos del trabajo.

En este sentido, **la dirección de las políticas de educación pasó a responder a una demanda de inclusión de un contingente poblacional que, aunque excluido históricamente de los procesos más amplios de aumento de la escolarización, buscó adecuar la oferta de trabajo a las demandas de reproducción y acumulación del capital.**

Una de las características precipuas del capitalismo es la búsqueda incesante de subordinación de toda la reproducción social a los imperativos del mercado de la mano de un Estado que coordina las formas de coerción y consenso para garantizar el proceso de acumulación, lo que deja en claro su condición de clase. Para eso, en la formación social barsileña, se vuelve necesaria la actualización constante de la histórica dualidad que opone la enseñanza propedéutica a la enseñanza profesionalizante que se expresa en los modos en que la cualificación de la fuerza de trabajo fue organizada. Como ya se ha señalado, más que una especificidad de la formación social brasileña, la dualidad educacional corresponde a una imposibilidad de la sociedad de clases para ofrecer una escuela única, integradora y sin relación con el origen de clase del estudiante. Es desde esta perspectiva que se afirma que su superación no podrá resolverse através de la educación misma, pues esta se encuentra determinada por la histórica contradicción entre capital y trabajo y, como tal, solo podrá ser superada através de otro modo de producción, lo que revela los límites de los procesos emancipatorios que puedan estar en curso.

En lo que respecta a la expansión de la educación técnica, se observa que se llevó a cabo por medio de dos movimientos con un énfasis distinto en la relación entre los sectores público y privado. En los dos mandatos de Lula da Silva, se desarrollaron importantes estrategias de fortalecimiento del sector público en relación con la formación técnica através de la expansión de la Red Federal de Educación Técnica y Tecnológica: se comprueba en este trabajo en el aumento del número de establecimientos y matrículas de estas instituciones. No obstante, como hemos advertido, esta expansión no significó una posible submisión del movimiento de acumulación a las necesidades de la clase trabajadora. Los datos presentados en la investigaciónen lo que respecta a la preponderancia de la participación del capital sobre el trabajo en la renta nacional, además de las características del mercado de trabajo ya

señaladas, demostraron la asertividad del argumento relativo a este período. Más allá de reconecermos los beneficios para la clase trabajadora en el período, lo que confirmamos son los límites impuestos a determinadas políticas sociales para garantizar cambios estructurales efectivos en la sociedad brasileira.

Por otro lado, en los gobiernos de Dilma Rousseff, cuando la crisis mundial de 2008 le pasó factura al país, se acentuaron los mecanismos de transferencia de fondos públicos al capital, sea por la ampliación de la participación del Sistema S y del sector privado en las políticas de formación técnica através de la Bolsa Formación, sea através de los distintos programas de crédito educativo como el FIES.

Lo que cabe aclarar es que no se produjeron procesos de discontinuidad entre estos dos períodos. Las expectativas creadas con el proceso de revocación del Decreto 2208 y la forma en la que fue conducido, los cambios sufridos en la estructura del MEC, los recursos presupuestarios destinados a programas como Escuela de Fábrica, y la influencia del Movimiento Todos por la Educación en el Plan de Desarrollo de la Educación, entre otros procesos, señalaron la dirección que asumió la política de educación técnica en los gobiernos de Lula da Silva, en detrimento de toda la inversión realizada para la ampliación de la Red Federal de Educación Técnica y Tecnológica. Por otro lado, las bases que permitieron la ampliación de la participación del sector privado en la educación técnica durante el gobierno de Dilma Rousseff ya existían antes de la asunción del PT a la presidencia da república y habían sido mejoradas durante los dos mandatos de Lula da Silva.

Cabe recordar que el proceso de apertura de la economía brasileña al capital extranjero, que trajo consigo la internacionalización del sistema productivo nacional y su integración dependiente de la economía capitalista mundial, ya había sido establecido desde la década de 1960. Del mismo modo, la concepción de la educación como función pública no estatal, ya presente en la reforma del Estado en los años de 1990, y los embates resultantes de la publicación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, abrieron espacio para la privatización de la educación al mismo tiempo que posibilitaron la creación de mecanismos para la transferencia de fondos públicos hacia el sector privado vía programas específicos, como el PRONATEC y el FIES.

Las consecuencias de la dominación financiera de la acumulación brasileña incluyó tanto la inversión en empresas que lograron reducir sus costos, principalmente los relacionados con la fuerza de trabajo, como en aquellas que buscaron la inversión en la apertura de nuevos mercados, sobre todo en aquellos que estaban bajo el dominio del sector público, como la

educación. Del mismo modo, la disputa por la utilización del fondo público vía superávit primario y la presión por una mayor desregulación del trabajo incidieron en el aumento del excedente que fue apropiado por el capital.

El mantenimiento del alto grado de apertura externa de la economía y la consecuente internacionalización del mercado interno acentuaron la dependencia y la vulnerabilidad estructural de la economía brasileña, estimulando, a su vez, la centralidad de la producción de *commodities* para la economía del país. Las modificaciones producidas en el tipo de ocupación y en los rangos de remuneración a lo largo de los últimos años, ya presentadas anteriormente, corroboran las discusiones ya referidas sobre el tipo de crecimiento que Brasil presentó influenciado por el proceso de primarización y desindustrialización de la economía.

Fueron establecidas, entonces, por la materialidad del proceso de acumulación del país, las bases para la reestructuración de la relación del capital con el trabajo, aumentando su explotación que se consubstanció en la disminución del trabajo vivo, en el pago de la fuerza de trabajo por debajo de su valor, y en la precarización de las condiciones de trabajo, entre otros. Estos procesos incidieron sobre el sector de la educación de distintos modos: aumentando la explotación de la fuerza de trabajo propia del área; introduciendo nuevas tecnologías con vistas a disminuir la autonomía docente y su cantidad; modificando las concepciones educativas de modo de permitir una mayor adaptación de la fuerza de trabajo a las nuevas demandas requeridas por el proceso de acumulación, lo que repercute en su formación; y alterando el carácter de la educación através de su mercantilización, sobretodo a partir del proceso de financiación del área con la formación de grandes grupos de empresas educacionales.

En síntesis, sostenemos que **la expansión de la educación técnica promovida durante el período analizado sirvió a un doble interés del sector empresario: posibilitó la formación para el trabajo simple requerida por el modelo de desarrollo del país cuyo centro dinámico está en el sector de servicios de baja complejidad, y dispuso una parte importante del fondo público a la expansión del mercado educacional.**

Retomando el artículo de Paul Krugman citado al inicio de estas consideraciones, es indispensable hacer algunas aclaraciones. Como se ha indicado, el autor sostiene que tanto el desarrollo tecnológico como el poder monopólico del capital podrían explicar el aumento de las ganancias de cara a la crisis económica de los EUA. Como ya se ha demostrado, la tecnología que sustituyó a la fuerza de trabajo por la máquina, fundamental para el desarrollo capitalista, aumenta la composición orgánica del capital que impacta en la tasa de ganancia y

se compensa, entre otros modos, por el aumento de la tasa de explotación de la fuerza de trabajo. De acuerdo con los datos presentados en esta investigación, se constata que el trabajo ha perdido la disputa con el capital, particularmente en lo que respecta a las condiciones que posibilitarían su menor explotación. Por otro lado, el crecimiento del poder monopólico del capital vía aumento de los procesos de concentración y centralización, en los términos propuestos por Marx, garantizan la continuidad del proceso de acumulación de cara a las crisis cíclicas del capitalismo.

Es importante aclarar que estas dos explicaciones posibles del proceso de aumento de la ganancia de las corporaciones en una situación de depresión económica no forman parte de un mecanismo derivado de un mal funcionamiento del sistema capitalista. Por el contrario, es una de las respuestas esperadas para garantizar la continuidad de su funcionamiento.

Estas últimas consideraciones ayudan a delinear los desafíos y las perspectivas vigentes en el momento actual del país para el mantenimiento de las condiciones mínimas de reproducción social de la clase trabajadora. Desde el golpe que destituyó a Dilma Rousseff de la presidencia del país, varias normas legales se instituyeron para garantizar las ganancias capitalistas en detrimento de los derechos sociales. En ese momento, el país sentía los efectos de una crisis estructural del capital que amenazaba las tasas de ganancia capitalistas y la apropiación del fondo público.

En lo que respecta a la educación pública, la promulgación de la Enmienda Constitucional nº 95, en el gobierno de Michel Temer, confiscó la inversión en áreas como salud y educación por veinte anos y abrió, por un lado, nuevas posibilidades de ampliación del sector privado en estos mercados, y por otro, debilitó la capacidad de respuestas del Estado frente las consecuencias de la actual pandemia del nuevo corovirus.

La pandemia encontró al país sumergido en una crisis económica que existía desde 2014, exacerbando los procesos de expropiación y recrudecendo la sobreexplotación del trabajo. Según sostiene Carcanholo(2020)

> Ela (a pandemia) aprofundou a intensidade da crise e modificou sua forma. A piora do cenário externo e a parada de atividades produtivas, redes de distribuição de produções e logísticas de fornecedores resultaram na retração não só da demanda agregada, mas também da oferta, ampliando ainda mais a capacidade ociosa da economia. Com a expectativa de que o resultado da economia neste ano possa ser de um decréscimo de até dois dígitos, já é certo que o período 2011-2020 foi o pior de toda a nossa história.

Desde el punto de vista del mercado de trabajo, entre mayo y julio, 19,2 millones de brasileños no buscaron trabajo debido a la pandemia o por falta de trabajo en su localidad. En

el ámbito de las posiciones en la ocupación que configuran la economía informal, estas pérdidas fueron del orden del 15,1%, y en el trabajo formalizado, la reducción fue del 6,7%. La desocupación, a su vez, aumentó aproximadamente tres puntos porcentuales en dos meses: un 13,1% en la semana comprendida entre los días 5 y 11 de julio. De las personas ocupadas, el 35,9% tuvo un salario menor del que recibe normalmente. En lo que respecta a las empresas, a mediados de junio, un 15% estaba temporalmente parada y un 17,6% cerró definitivamente (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 2020).

La pandemia puso en evidencia su condición de clase en el país al concentrar inequitativamente el contagio entre los que necesitan garantizar su subsistencia diaria y no pueden realizar el aislamiento social, más allá de la insuficiencia de políticas sociales que impidan esos movimientos.

> Assim, a confluência entre uma **economia destruída**, um **universo societal destroçado** e **uma crise política inqualificável** converte o Brasil em um forte candidato ao abismo humano, em um verdadeiro cemitério coletivo. Isso porque vivenciamos uma economia em recessão que caminha para uma terrível e profunda depressão. Não é difícil entender que tal tendência ampliará ainda mais o processo de miserabilidade de amplas parcelas da classe trabalhadora que já vivenciaram formas intensas de exploração do trabalho, de precarização, de subemprego e desemprego. Isso porque esses contingentes encontram-se frequentemente desprovidos **de fato** de direitos sociais do trabalho (Antunes, 2020, s.p).

En el ámbito de la educación, la pandemia amplió la educación a distancia reduciendo el cuerpo docente, intensificando el trabajo y concentrando las ganancias en algunas empresas que ya lideraban los mercados educacionales, según lo presentado en este trabajo.

Algunos elementos que no pudieron ser debidamente tratados en esta tesis se apuntan a continuación. Las problemáticas de género y raza en las características del mercado de trabajo, con especial énfasis en el trabajo doméstico de ama de casa y de cuidado, que es fundamental para la reproducción de la fuerza de trabajo, no fueron estudiadas. Consideramos que para completar la reflexión que propusimos, hace falta incorporar estos elementos al análisis, además de la desagregación de los microdatos del Censo con la finalidad de acercarnos más a las características del *"precariado"*. Otro elemento que se abre con nuestra tesis es la necesidad de profundizar el estudio sobre los distintos modos de mercantilización de la educación técnica, especialmente las relaciones con los diferentes fondos de inversión que están orientados hacia el mercado educativo brasileño, con el fin de aprovechar las posibilidades de valorización derivadas de las políticas de expansión de la educación. Los estudios actuales están más involucrados en la comprensión de este proceso en la educación superior y en la educación básica.

Finalmente, no apropiarse de la idea de que de los mecanismos que el capital crea para garantizar el mantenimiento de las tasas de lucro, en situaciones de expansión y de crisis, incide de modo equivocado sobre la definición de las tácticas y estrategias de acción de la clase trabajadora organizada para la defensa de sus intereses. La adhesión sin críticas a propuestas de desarrollo basadas en una conciliación de clases en las cuales todos ganan, solo refuerza la subordinación del papel que la clase trabajadora cumple en el sistema capitalista y disimula la condición de clase del Estado que se presenta como portador de un carácter neutro, autónomo y universal. Menos que una táctica que se ubica en un pasado desarrollista no muy lejano, la vigencia de un nuevo ciclo de ajustes fiscales y reforma del Estado generados por el déficit fiscal promovido por la pandemia, acrecienta la posibilidad de nuevos enfrentamientos del capital. Se espera que las derrotas experimentadas por la clase trabajadora en estos años puedan traducirse en estrategias efectivas de lucha para alcanzar otro sistema de metabolismo social que sea, según sostiene Antunes (2020), "verdaderamente social y, por lo tanto, contrario a los imperativos expansionistas, incontrolables y destructivos del sistema de capital" (s.p.).

Bibliografía

Abreu, M. A. A. (2010). Educação: um novo patamar institucional. *Novos estudos CEBRAP*, (87), 131-143. https://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002010000200008

Acta de Chapultepec (1945). *Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra e de la paz.* Recuperado de: https://www.dipublico.org/glossary/acta-de-chapultepec-1945/

Alvaredo, F.; Chancel, L.; Piketty,T.; Saez,E.; Zucman,G. (2017). *World Inequality Report 2018*. Recuperado de: http://wir2018.wid.world.

Alves, G. (2007). *Dimensões da reestruturação produtiva. Ensaios da sociologia do trabalho*. Londrina, PR: Práxis; Bauru,SP: Canal6.

_____ . (2014). *Trabalho e neodesenvolvimentismo*. *Choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil.* Londrina, PR: Práxis; Bauru,SP: Canal6.

Antunes, R. (2003) *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo,SP: Boitempo Editorial.

_____. (2008). *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo,SP: Cortez Editora.

_____. (2018). *O privilégio da servidão. O novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo,SP: Boitempo.

_____. (2020). *Coronavírus. O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo,SP: Boitempo.

Armenter, R. (2015). A bit of a miracle no more: the decline of the labor share. *Business Review Q, 3,* 1-9. Federal Reserve Bank of Philadelphia, third quarter.

Arpaia, A.; Pérez, E. and K. Pichelmann. (2009). Understanding labour income share dynamics in Europe. *European Economy Economic Papers, 379*. European Commission: Brussels.

Arretche, M. (2002). Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, *23*(80), 25-48.

Astorga, P. (2015). Functional Inequality in Latin America: news from the twentieth century. *Discussion Papers in Economic and Social History, 135*. Oxford: Oxford University.

Auditoria Cidadã da Dívida (2016). *A corrupção e a dívida pública no periodo militar (1964-1985).* Recuperado de: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/corrupcao-e-divida-publica-no-periodo-militar-1964-1985/

Autor, D. (2014). Polanyi's paradox and the shape of employment growth. *National Bureau of Economic Research,* working paper nº 20485.

Autor, D.; Dorn, D. ; Katz, L. ; Patterson, C. ; Reenen, J. (2017). Concentrating on the fall of the labor share. *American Economic Review: Papers and proceedings. 107* (5), 180-185.

Azevedo, F. (2010). *Introdução. Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959*. Recife,PE: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana.

Baker, B. (2016). The laboring labor share of income: the "miracle"ends. *Monthly Labor Review, 1,* (139).

Baldacci, E. Clements, B. Gupta, S. Cui, Q. (2004). Social Spending, Human Capital, and Growth in Developing Countries: Implications for Achieving the MDGs. *IMF Working Paper.* WP/04/17. IMF. Recuperado de: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp04217.pdf.

Baltar, P. (1985). *Salários e preços. Esboço de uma abordagem teórica.* Tese de doutoramento. Campinas, SP: Instituto de Economia. Universidade de Campinas.

_____. (2014). Crescimento da economia e do mercado de trabalho no Brasil. In: Calixtre, A. B., Biancarelli, A. M., & Cintra, M. A. M. (orgs). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.* Rio de Janeiro,RJ: IPEA.

Banco Interamericano del Desarrollo. BID. (2000). *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe.* Washington, DC: BID.

Banco Mundial. (1992). *Educación técnica y formación profesional*. Recuperado de: http://documentos.bancomundial.org

_____. (1995) *La enseñanza superior - Las lecciones derivadas de la experiencia*. Recuperado de: http://www.worldbank.org.

_____. (1995a). *Priorities and strategies in education: a World Bank review*. Recuperado de: http://www.worldbank.org.

_____. (1997). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. *O Estado em um mundo em transformação. 1997.* Recuperado de: http://www.bancomundial.org.br.

_____. (1999). *Documento estratégico do Banco Mundial*. *A educação na América Latina e Caribe*. Recuperado de: http://www.bancomundial.org.br

_____. (2017). *Employment in agricuture (% of total employment). Rural population (% of total population).* Recuperado de : http://data.worldbank.org/indicator

_____. (2017a). *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil.* Recuperado de :http://documents.worldbank.org/curated/pt/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf

Baran, P. (1984). *A economia política do desenvolvimento*. (Coleção "Os Economistas"). São Paulo,SP: Abril Cultural.

Baran, P & Sweezy, P. (1978). *Capitalismo monopolista: ensaio sobre a ordem econômica e social americana*. Rio de Janeiro,RJ Zahar Editores.

Barbier, J. (2002). A Survey of the use of the term précarité in french economics and sociology. *Document de travail nº 19*. Centre d'études de l'emploi.

Barbosa, N. & Souza, J. A. P. (2010). A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição. In: Sader, A.; Garcia, M. *Brasil, entre passado e o futuro.* São Paulo,SP: Fundação Perseu Abramo/Boitempo.

Barcena, A., Serra, N. & Cidob, F. (2010). *Clases medias y desarrollo en America Latina.* Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

Barros, M. (1998).*La Diplomacia Chilena en la Segunda Guerra Mundial*. Santiago de Chile,Chile: Arquén.

Batalha, C. (2000). *O movimento operário da primeira república*. Rio de Janeiro,RJ: Jorge Zahar.

Beck, U. (2000). *The Brave New World of Work.* Cambridge, UK: Polity Press.

Beluzzo, L. G. (2005). *Indústria sinal amarelo. Fiesp e IEDI avaliam as perdas e os danos do baixo crescimento da economia*. Portal da CNM/CUT. Recuperado de: http://www.cnmcut.org.br/conteudo/industria-sinal-amarelo

Beynon, H. (1995). A destruição da classe operária inglesa. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *27*(10), 5-27.

Bielschowsky, R. (org.) (2000). *Cinquenta anos do pensamento da CEPAL*. Rio de Janeiro, RJ: Record.

_____. (2012). *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto.

_____. (2018). A trajetória histórica do pensamento da CEPAL. 1948-1998. In: Brandão, C.A. (org). *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro,RJ: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado.

Boito Jr., A. (2007). Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. *Revista de Sociologia e Política*, (28), 57-73. https://doi.org/10.1590/S0104-44782007000100005

Boito Jr. A. & Berringer, T. (2013). Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Revista de sociologia e política, 21*(47), 31-38.

Bollman, M.G.N. (2010). Revendo o plano nacional de educação: proposta da sociedade brasileira. *Educação e Sociedade, 31*(112), 657-676.

Bonal, X.; Tarabini-castellani, A. ; Verger, A. (Orgs). (2007). *Globalización y educación*. Buenos Aires: Argentina: Miño y Dávila.

Bonelli, R. (2005). *Industrialização e desenvolvimento (notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil).* Texto apresentado no Seminário "Industrialização, desindustrialização e desenvolvimento". São Paulo: FIESP, IEDI. Recuperado de: http://www.ecostrat.net/files/IND_E_DESEN.pdf

_____. (2006). Nível de atividade e mudança estrutural. In: *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro,RJ: IBGE.

Bonelli, R & Ramos, L. (1993) *Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70*. Texto para discussão, 288. Rio de Janeiro, RJ: IPEA.

Braga, R. (2012). *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo,SP: Boitempo Editorial.

_____. (2016). On Standing's a Precariat Charter: Confronting the Precaritisation of Labour in Brazil and Portugal. *Global Labour Journal, 7* (2).

Brand, U. & Sekler, N. (2009). Postneoliberalism: catch-all word or valuable analytical and political concept? – Aims of a beginning debate. *Development Dialogue, 51* (1), 5-14.

Brasil. (1995). Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado.* Recuperado de : http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf

Braverman, H. (1981). *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro,RJ: Zahar editores.

Bresser Pereira, L.C. (1996). *Crise Econômica e reforma do Estado no Brasil – para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo,SP: Editora 34.

_____.(2004, 19 de setembro). O novo desenvolvimentismo. *Folha de São Paulo,* Recuperado de: http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1454.

_____. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad* (210), julio-agosto.

_____. (2009). *Globalização e competição.* Rio de Janeiro, RJ: Editora Campus Elsevier

_____. (2013). O governo Dilma frente ao "tripé macroeconômico" e à direita liberal e dependente. *Novos estudos CEBRAP,* (95), 5-15.

Bresser Pereira, L. C., & Gala, P. (2007). Por que a poupança externa não promove crescimento. *Brazilian Journal of Political Economy*, *27*(1), 3-19. https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000100001

Brettas, T. (2017). *Dívida pública, interesses privados. A hegemonia rentista e o fundo público brasileiro no neoliberalismo*. Revista Advir, 36. Rio de Janeiro, RJ:Asduerj.

Bulhões, M. G. P. (2004). Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - Planfor: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul. *São Paulo em Perspectiva*, *18*(4), 39-49. https://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000400006

Campello, A. M. (2007). Cefetização das escolas técnicas federais. Projetos em disputa nos anos1970 e nos anos 1990. *Educação e Tecnologia,* 12 (1), 26-35, jan/abr.

_____. (2008). Dualidade educacional. Verbete. In: Pereira, I. B., Lima. J. C. F. *Dicionário da Educação Profissional em Saúde.* Rio de Janeiro, RJ: EPSJV.

Campello, T. & Neri, M. C. (orgs.) (2013). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília, DF : Ipea.

Carcanholo, M.D. (2008). Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. *Revista Econômica Contemporânea*. *12*(2).

_____. (2010). Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo lula. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro, RJ: Ed. Garamond.

_____. (2020). A economia brasileira e o contexto da epidemia. *Observatório da Crise*. Recuperado de: https://www.observatoriodacrise.org/post/a-economia-brasileira-e-o-contexto-da-pandemia

Carcanholo, R. (2013). La ley de la baja tendencial de la tasa de ganancia. *Revista Labirinto 38*, 27-41.

Cardoso, F.H. (1971). Comentários sobre os conceitos de superpopulação relativa e marginalidade. *Estudos Cebrap, 1*, 99-130.

Cardoso, F.H. & Faletto, E. (1970). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar editores.

Cardoso, F.H. & Serra, J. (1978). As desventuras da dialética da dependência. *Estudos Cebrap, 23*.

Cardoso, M. L. (1977) *Ideologia do desenvolvimento. Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Carneiro, R.D.M. (2012). Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade, 21 (SPE),* 749-778.

Carvalho, L. (2018). *Valsa Brasileira. Do Boom ao caos econômico*. São Paulo, SP: Todavia.

Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado.* Barcelona: España: Ediciones Paidós Ibérica.

_____. (2008). La protección social en una sociedad de semejantes. Revista CS, (1), 13-40.

Castelo, R. & Prado, F. C. (2014). Para a crítica da economia política desenvolvimentista: aproximações heterodoxas ao marxismo latino-americano. Recuperado de: http://www.secep.com.br.

_____. (2012). O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serviço Social & Sociedade,* (112), 613-636

Chesnais, F. (Org.). (2005). *A finança mundializada*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

Chosmky, N. (2013). Los estados canallas. Revista Herramienta, nº 7. Recuperado de: http://www.herrameinta.com.ar.

Ciavatta, M. (2010). Universidades tecnológicas. Horizonte dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia? In: Moll, J. (Org.) *Educação Profissional e Tecnológica no Brasil Contemporâneo. Desafios, tensões e possibilidades.* São Paulo, SP: Artmed.

_____. (2014). A historicidade das reformas da educação profissional. *Cadernos de Pesquisa em Educação, 19* (39), 50-64.

CM Consultoria (2015). *Fusões e aquisições no ensino superior brasileiro.Volume de negócios e histórico. 2007 – 2015.* Recuperado de*:* https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4944533/mod_resource/content/1/Relat%C3%B3rio%20Fus%C3%B5es%20de%20IES.pdf

Colistete, R. (2001). O desenvolvimentismo CEPALino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Revista Estudos Avançados, 15* (41), 21-34.

Colombo, I. (2009). *Brasil Profissionalizado. Um programa que sistematiza na prática a educação profissional e tecnológica*. Brasília, DF: MEC/SETEC. Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/SETEC/arquivos/pdf3/artigos_brasil_profissionalizado.pdf.

Comisión Económica para la América Latina (1996). *Educação e conhecimento: eixo de transformação produtiva com equidade.* Brasília, DF: IPEA, CEPAL, Unesco.

_____. (2013). Sobre a CEPAL. Recuperado en: http://www.CEPAL.org

Confederação Nacional da Indústria. CNI. (2005). *Mapa Estratégica da Indústria. Parte I e II.* Brasília, DF: Fórum Nacional da Indústria.

_____. (2007). *Serviço social da indústria. Educação para a nova indústria*. Brasília,DF: Departamento Nacional.

_____.(2020). Sondagem Especial. Recuperado de: http://www.portaldaindustria.com.br/cni/estatisticas/sondagem-especial

Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. UNCTAD (2002) *Trade and development report, 2002*. New York, Geneva: United Nations.

_____. (2003). *Trade and development report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change.* New York, Geneva: United Nations.

Conselho Administrativo de Defesa Econômica. CADE. (2016) Departamento de Estudos Econômicos. Ministério da Justiça. *Atos de Concentração no Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior*. Brasília, DF: CADE

Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo ao Trabalhador. CODEFAT. (1996). *Resolução nº 126 de 23 de outubro de 1996.* Aprova critérios para a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

Controladoria Geral da União. CGU. (2018). Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79. Apoio à formação profissional, científica e tecnológica.* Recuperado de: https://auditoria.cgu.gov.br/download/11342.pdf

Coraggio, J. L. (1996) Propostas do Banco Mundial para a educação: Sentido oculto ou problemas de concepção?". In: De Tommasi; Warde; e Haddad (orgs.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo, SP: Cortez/PUC-SP/Ação Educativa.

Corbucci, P., R.; Kubota, L.C.; Meira, A.P.B. (2016). *Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil. Nova fase da mercantilização do ensino.* Texto para discussão 2256. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA.

Coutinho,C. N. (2006). O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. In: Lima, J.C.F. e Neves, L.M.W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.* Rio de Janeiro, RJ: EPSJV.

Couto, J. M. (2007). O pensamento desenvolvimentista de Raul Prebisch. *Economia e Sociedade*, *16*, n. 1 (29), 45-64.

Cueva, A. (2008). *Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana*. Compilador: Alejandro Moreano. – Bogotá, Colômbia: CLACSO y Siglo del Hombre Editores.

Cunha, L. A. (1978). Aspectos sociais da aprendizagem de ofícios manufatureiros no Brasil colônia. *Revista Fórum, 2* (4), 31-65.

_____. (1991). *Educação e desenvolvimento social no brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Francisco Alves.

_____. (1994). Educação e classes sociais no Manifesto de 32: perguntas sem respostas. *Revista da Faculdade de Educação da USP,* 20 (1 e 2), 132-150.

_____. (1998). Ensino médio e ensino profissional: da fusão à exclusão. *Tecnologia e Cultura*, *2* (2), 10-29.

_____. (2000). *O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Flacso.

_____. (2000a). O ensino industrial manufatureiro no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, (14), 89-107. https://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782000000200006.

_____. (2000b). Ensino Médio e Ensino Técnico na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. *Cadernos de Pesquisa*, *111*, 47-70.

_____. (2005). *O ensino profissional na irradiação do industrialismo.* São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO.

Curado, M. (2013). Industrialização e desenvolvimento: uma análise do pensamento econômico brasileiro. *Economia e Sociedade, 22*, n. 3 (49), 609-640.

Da Fonseca, C. S. (2010). História do ensino industrial no Brasil. In: Ciavatta, M.; Silveira, Z.S. *Celso Suckow da Fonseca.* Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana.

Dathein,R. (2005). Teorias econômicas e políticas contra o desemprego. *Pesquisa e Debate, 16* (1), 121-153.

Deddeca, C. S. (2006). O desemprego na pesquisa de emprego e desemprego. *São Paulo em Perspectiva 20*, (4): 46-57, out./dez. 2006.

De Paula, J. A. (2006). Caio Prado Júnior e o desenvolvimento econômico brasileiro. *Pesquisa e Debate,17*, 1 (29)*,* 1-19.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Dieese. (2009). *Mercado de trabalho formal brasileiro nos anos recentes*. Nota Técnica nº 80. São Paulo, SP: Dieese.

_____. (2010). *Salário mínimo:instrumento de combate à desigualdade.* São Paulo, SP: Dieese.

_____. (2011). *Rotatividade e flexibilidade no mercado de trabalho*. São Paulo, SP: Dieese.

_____. (2012). *A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000*. São Paulo, SP: Dieese.

_____. (2015). Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2016 é fixado em R$ 880,00. *Nota Técnica nº153*. São Paulo, SP: Dieese.

_____. (2016). *Metodologia da pesquisa nacional da cesta básica de alimentos*. Janeiro de 2016. Recuperado de: https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica2016.pdf

_____. (2016a). *Rotatividade no mercado de trabalho brasileiro: 2002 a 2014*. São Paulo, SP: Dieese.

_____. (2016b). *Anuário do sistema público de emprego, trabalho e renda 2016 . Livro 1. Mercado de trabalho.* São Paulo, SP: Dieese.

_____. (2017). *Pesquisa nacional de cesta básica de alimentos. Salário mínimo nominal e necessário*. Recuperado de: https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#1994

_____. (2018). *Sistema PED. Metodologia utilizada.* Recuperado de: https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaPed.pdf

Dos Santos, J. A. (2000). A trajetória de educação profissional. In: Lopes, E.M.T., Faria Filho, L.M., e Veiga, C.G. *500 anos de educação no Brasil.* Belo Horizonte, MG: Autêntica.

Dunning, J. H. & Pitelis, C. N. (2010). The political economy of globalization: Revisiting Stephen Hymer 50 years on. *Transnational Corporations*, *19* (3), 1-29.

Dupas, G. (1999). *Economia global e exclusão social. Pobreza, emprego, Estado e o future do capitalismo*. São Paulo, SP: Paz e Terra.

D'Araujo, M. C. (n.d.). *E ele voltou…o segundo governo Vargas. Vargas 1951-1954. Comissão Mista Brasil – Estados Unidos.* Rio de Janeiro, RJ: CPDOC, FGV. Recuperado de: https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista

Elsby, M.; Hobijn, B.; Sahin, A. (2013). The decline of the US labor share. *Brooking papers on Economic Activity* (2), 1-63.

Fattorelli, M. L. (2013). *É nula a reforma da previdência de Lula*. Recuperado de: https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/02/E-NULA-a-Reforma-da-Previdencia-de-Lula.pdf

Feldfeber, M. (2009). Estado y reforma educativa:la construcción de nuevos sentidos para la educación pública en Argentina. In Feldfeber, M. *Los sentidos de lo público: reflexiones*

desde el campo educativo. ¿Existe un espacio público no estatal? Buenos Aires: Argentina: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.

Fernandes, F. (1975). *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.

_____. (2005). *A Revolução burguesa no Brasil: ensaios de interpretação sociológica*. São Paulo, SP: Globo.

Ferraro, A. R. (2002). Analfabetismo e níveis de letramento no Brasil: o que dizem os censos?. *Educação & Sociedade*, *23*(81), 21-47. https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008100003

Ferretti, C. (2000). Mudanças em sistemas estaduais de ensino em face das reformas no Ensino Médio e no Ensino Técnico. *Educação & Sociedade*, 70.

Figari, C. (2015). Corporaciones y dispositivos pedagógicos: la estrategia formadora del capital. *Estudios sociológicos*, 285-310

_____. (2019). La pedagogía empresarial en la consolidación hegemónica: un debate silenciado. *Espacios en blanco. Serie indagaciones 1*, 145 - 160

Fiori, J. L. (1994, 3 de julho). Os moedeiros falsos. *Folha de São Paulo: Caderno Mais!*. Recuperado de: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/7/03/mais!/10.html.

_____. (1999). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, RJ: Vozes.

_____. (2018). As trajetórias intelectuais do debate sobre o desenvolvimento da América Latina. In: Brandão, C.A. (org). *Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano*. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Fiesp. (1995). *Livre para crescer*. São Paulo, SP: Cultura Editores Associados.

Folha de SP (2002, 27 de outubro). *Lulinha paz e amor fugiu dos conflitos*. Bastidores. Recuperado de: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2710200223.htm

Folha on-line. (2004, 23 de janeiro). *Cristovam Buarque é demitido por telefone*. Recuperado de: http://www1.folha.uol.com.br

Fondo Monetário International. (2017). *World Economic Outlook: Gaining Momentum?* Washington, April.

Fonseca, P. C. D. (2004). Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. *Pesquisa & Debate*, *15*, n. 2 (26), 225-256.

_____. (2015). *Desenvolvimentismo: a construção do conceito*. Texto para discussão nº 2103. Brasília, DF: Rio de Janeiro, RJ: IPEA.

Foster, J. B. ; McChesney, R. W. ; Jonna, R. J. (2011). The global reserve army of labor and the new imperialism. *Monthly Review-An Independent Socialist Magazine*, *63* (6), 1-31.

Freitag, B. (1980). *Escola, estado e sociedade*. São Paulo, SP: Moraes.

Frigotto, G. (Org). (1998). *Educação e crise do trabalho. Perspectivas de final de século.* Petrópolis, RJ: Vozes.

_____. (2010). *A produtividade da escola improdutiva: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico social capitalista*. São Paulo, SP: Cortez.

Frigotto, G. & Ciavatta, M. (2003). *Ensino médio integrado em sua relação com a educação profissional: explicitando discordâncias, aproximações e sugestões.* Brasília, DF, 09.03.2003. Documento síntese. Mímeo

Frigotto, G.; Ciavatta, M. ; Ramos, R. (2005). A gênese do decreto nº 5154: um debate no contexto controverso da democracia restrita. In: Frigotto, G.; Ciavatta, M.; Ramos, R. (orgs). *Ensino Médio Integrado. Concepções e contradições.* Rio de Janeiro, RJ: EPSJV; São Paulo, SP: Cortez Editora.

_____. (2005a). A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educação e Sociedade*, 26 (92), 1087-1113.

Furceri, D. & Loungani, P. (2016). *The Distributional Effects of Capital Account Liberalization.* Recuperado de: http://unassumingeconomist.com/wp-content/uploads/2016/10/Capital-account-openness-and-inequality-revised-version-October-2016.pdf

Furtado, C.(1976). *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional.

_____. (1985). *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Gadotti, M. (2007). *O Mercosul Educacional e os Desafios do Século XXI*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira -INEP. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007. Recuperado de: http://www.publicacoes.inep.gov.br

Galbraith, J. K. (1977). *O novo estado industrial*. São Paulo, SP Pioneira.

Galvão, A. (2009). A reconfiguração do movimento sindical no governo Lula. *Revista Outubro,18.*

Gilioli, R.S.P. (2017). Um balanço do FIES. Desafios, perspectivas e metas do PNE. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/um-balanco-do-fies-desafios-perspectivas-e-metas-do-pne

Gois, A. & Takahashi, F. (2005, 2 de dezembro) Grupo dos EUA compra a Anhembi Morumbi. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, p. 1-1. Recuperado de: http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18114.shtml.

Gonçalves. L. E. F. (2011). *As relações Brasil CEPAL (1947-1964).* Ministério das Relações Exteriores. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão.

Gonçalves, R. (2012). Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Serviço Social & Sociedade*, (112), 637-671

Grespan, J.L.S. (1994). A dinâmica da crise: um estudo sobre o conceito de crise na crítica da economia política de Marx. Tese. (Doutorado em filosofia). Universidade Estadual de Campinas, SP.

Groisman, F. (2011). Argentina: los hogares y los cambios en el mercado laboral (2004 – 2009). *Revista CEPAL,104*, *agosto*, 81-102.

Guimarães, C. (2013, 24 de julho). *O lucrativo mercado da educação superior. Incentivo público foi determinante para que o Brasil se tornasse um dos maiores mercados privados de ensino superior do mundo*. Recuperado de: http://www.poli10anos.epsjv.fiocruz.br/detalhe/noticias/reportagem/o-lucrativo-mercado-da-educacao-superior

Guldberg, H. C. (2000). Diccionário de Filosofía Latinoamericana. México, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.

Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies, 11* (1), 6-84.

Harvey, D. (1992). *A condição pós-moderna*. São Paulo, SP: Loyola.

_____. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: España: Ediciones Akal.

_____. (2013). *O novo imperialismo.* São Paulo, SP: Edições Loyola.

_____. (2013a). *Os limites do capital.* São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

Herreros, T. & Cedillo, R. S. (2008). *Euro MayDay: el otro 1º de Mayo*. Recuperado de: www.rebelion.org

Hoffman, R. (1995). Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-90. *Revista Brasileira de Economia*, *49* (2), 277-294.

Hummels, D; Jorgensen, R.; Munch, J.; Xiang, C. (2014). The wage and employment effects of outsourcing: evidence from danish matched worker firm data. *American Economic Review* 104(6), 1597-1629.

Hymer, S. (1978). International politics and international economics: a radical approach. *Monthly Review*, (29),15-21.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE (2006). *Estatísticas do século XX*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

_____. (2007). *Pesquisa Mensal do Emprego.* Série Relatos Metodológicos, vol. 23. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

_____. (2010). *Pesquisa anual de serviços*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

_____. (2011). *Censo Demográfico de 2010: característica da população e dos domicílios*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

_____. (2015). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores 2014.* Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

_____. (2015a). S*íntese de indicadores sociais.Uma análise das condições de vida da população brasileira 2015.* Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

_____. (2015b). *Sistema de contas nacionais. Brasil 2015*. Rio de Janeiro, RJ: IBGE.

_____.(2016). *Nota técnica. Base de dados RAIS / 2016*. Recuperado de: http://pdet.mte.gov.br/rais?view=default

_____.(2020). Estatísticas PNAD- COVID -19. Recuperado de: https://covid19.ibge.gov.br/pnad-covid/trabalho.php.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. (1988). *Em aberto, 7* (38). Brasília, DF: Ministério da Educação.

_____. (2003). *Mapa do Analfabetismo no Brasil*. Brasília, DF: INEP

_____. (2003a). *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2003*. Brasília : INEP. Recuperado de: http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica.

_____. (2004). *Dicionário de indicadores educacionais. Fórmulas de Cálculo*. Brasília, DF: INEP. Recuperado de: http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484154/Dicion%C3%A1rio+de+Indicadores+Edu

cacionais+f%C3%B3rmulas+de+c%C3%A1lculo/bf7eac55-d33b-42a7-8d54-2d70fa4e24a3?version=1.2

_____. (2007). *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2007*. Brasília, DF : INEP. Recuperado de: http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica.

_____.(2009). *Censo escolar. Microdados.* Brasília, DF: INEP. Recuperado de: http://inep.gov.br/microdados

_____. (2011). *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2011*. Brasília, DF : INEP. Recuperado de: http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica.

_____. (2012). *Censo escolar. Microdados.* Brasília, DF: INEP. Recuperado de: http://inep.gov.br/microdados

_____. (2015). *Sinopse estatística da educação básica: censo escolar 2015*. Brasília, DF : INEP. Recuperado de: http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica.

_____. (2015a). *Censo escolar. Microdados.* Brasília, DF: INEP. Recuperado de: http://inep.gov.br/microdados

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IPEA. (2011). Natureza e dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras. *Comunicados do IPEA, 104*. Rio de Janeiro, RJ: IPEA.

_____. (2012). Evolução da parcela do rendimento do trabalho durante a recente estabilidade monetária. *Comunicados do IPEA, 134.* Rio de Janeiro, RJ: IPEA.

_____. (2012a). Expansão dos direitos das trabalhadoras domésticas no Brasil. *Nota Técnica nº 10*. Rio de Janeiro, RJ: IPEA.

_____. (2015). Escassez de força de trabalho. Uma revisão da literatura internacional e interpretação dos resultados empíricos referentes ao Brasil. *Texto para discussão nº 2086.* Rio de Janeiro, RJ: IPEA.

_____. (2020). *Dívida Pública Total*. Mensal de 1991.01 até 2020.05. Recuperado de:

http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38388

Jornal O Globo. (2011, 28 de abril). *Dilma lança nesta quinta feira o PRONATEC e anuncia 120 novas escolas*. Recuperado de: https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/dilma-lanca-nesta-quinta-feira-PRONATEC-anuncia-120-novas-escolas-2790623

Karabarbounis, L. & Neiman,N. (2013). The Global Decline of the Labor Share. *National Bureau of Economic Research Working Paper Series.* Cambridge, Working Paper, 19136.

Katz, C. (2016). *Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo e Socialismo*. São Paulo, SP: Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016

Kosik, K. (1976). *Dialética do Concreto*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.

Krawczyk, N. R. & Vieira, V. L. (2006). Homogeneidade e Heterogeneidade nos Sistemas Educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. *Cadernos de Pesquisa*, *36*, (129), 163-704.

_____. (2010) A reforma educacional na América latina nos anos 90. Uma perspectiva histórico – sociológica. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*. Año 1, nº 1, 10-17.

Krugman, P. (2012, 9 de dezembro). Robots and Robber Barons. *The New York Times.* The Opinion Pages. Recuperado de: https://www.nytimes.com/2012/12/10/opinion/krugman-robots-and-robber-barons.html

Kuenzer, A. Z. (2007). Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente. *Educação & Sociedade*, *28* (100), 1153-1178. https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300024

Kuenzer, A. Z. & Gonçalves, M. D. S. (1995). Porque não queremos uma LDB na contramão da história: uma análise do Substitutivo Darcy Ribeiro. *Educar em Revista*, (11), 107-115. https://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.147

Leher, R. (1998). A ideologia da globalização na política de formação profissional brasileira. *Trabalho e Educação, 4*, 117-134.

_____. (1998a). Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo.

_____. (1999). Um Novo Senhor da Educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *Outubro 1*, (3), 19-30.

_____. (1999a). Para fazer frente ao apartheid educacional imposto pelo Banco Mundial: notas para uma leitura da temática trabalho-educação. *Trabalho e Crítica*: anuário do GT Trabalho e Educação/ANPEd, n. 1, 16-29. Belo Horizonte, MG: NETE.

_____. (2010). Prefácio. Neves, L.M.W. (org). *Direita para o social e esquerda para o capital. Intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil*. São Paulo, SP: Xamã.

_____. (2016). Luta de classes e mercantilização da educação brasileira. In *III International Conference Strikes and Social Conflicts: combined historical approaches to conflict. Proceedings*, 959-971). Barcelona: Espana: CEFID-UAB

_____. (2018). *Universidade e heteronomia cultural no capitalismo dependente: um estudo a partir de Florestan Fernandes.* Rio de Janeiro, RJ: Consequencia.

Leher, R. & Evangelhista, O. (2012). Todos Pela Educação e o episódio Costin no MEC. A pedagogia do capital em ação na política educacional brasileira. *Trabalho Necessário, 10* (15).

Lessa, C. (1981). Quinze Anos de Política Econômica. Rio de Janeiro, RJ: Editora Brasiliense.

Lima Filho, D. L. (2002). *A Reforma Educacional do Brasil nos anos 1990.* Tese (Doutorado em educação). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Luce, M.S. (2013). Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora. *Trabalho, Educação e Saúde 11* (1), 169-190.

Lula, E. (2008, 28 de junho). Sistema S. Com mais de 60 anos é hora de reformar. *Desafios do Desenvolvimento, 5* (44). Recuperado de: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39

Luxemburgo, R. (2010). ¿*Reforma social o revolución*? Buenos Aires: Argentina: Ediciones Luxemburg.

Luxemburgo, R. (n.d.) *Introdução à economia política*. São Paulo, SP: Livraria Martins Fontes Editora.

Mandel, E. (1977). *Tratado de economía marxista*. DF, México: Ediciones Era.

Marconi, N. (2012). The industrial equilibrium exchange rate in Brazil: an estimation. *Brazilian Journal of Political Economy*, *32* (4), 656-669. https://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572012000400007

Marini, R. M. (1977). La Acumulación Capitalista Mundial y el Subimperialismo. *Cuadernos Políticos*. *12*. Recuperado en http://www.marini-escritos.unam.mx.

_____. (1994). La crisis del desarrollismo. La teoría social latinoamericana. Subdesarrollo y dependencia. Tomo II, 135-154. Recuperado de: http://www.marini-escritos.unam.mx.

_____. (2000). *Dialética da dependência*. Rio de Janeiro, RJ: Vozes, CLACSO.

_____. (2012). *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis, SC: Insular.

Marini, M.J. & Silva, C. L. (2012). Desenvolvimento Regional e Arranjos Produtivos Locais: uma abordagem sob a ótica interdisciplinar. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional,* 8 (2), 107-129.

Martins, A.S. (2009). A educação básica no século XXI. O projeto do organismo Todos Pela Educação. *Práxis Educativa 4* (1), 21-28, jan-jun.

Martins, C.B. (2009 a). A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação e Sociedade, Campinas*, vol. 30, n. 106, 15-35.

Marx, K. (1980). *Teorias da mais valia. Volume II. História Crítica do Pensamento Econômico. Livro 4 de "O Capital*". São Paulo, SP: Difel.

_____. (2000). *Trabajo assalariado y capital.* Marxists Internet Archive. Recuperado de: https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/49-trab2.htm.

_____. (2008). Salário, preço e lucro. São Paulo, SP: Centauro.

_____. (2009). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundisse)*, vol 3. DF, México: Siglo Veintiuno Editores.

Marx, K. (2009a). *El 18 brumário de Luis Bonaparte.* Buenos Aires: Argentina: Prometeo Libros.

_____. (2011). *El Capital*. Tomo I, vol 2. Buenos Aires: Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

_____. (2011a). *El Capital*. Tomo I, vol 3. Buenos Aires: Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

_____. (2012). *El Capital*. Tomo I, vol 1. Buenos Aires: Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

_____. (2013). *El Capital*. Tomo II, vol 4. Buenos Aires: Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

_____. (2013a). *El Capital*. Tomo III, vol 6. Buenos Aires: Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

_____. (2014). *El Capital*. Tomo III, vol 7 e 8. Buenos Aires: Argentina: Siglo Veintiuno Editores.

_____. (2016). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundisse)*, vol 2. DF, México: Siglo Veintiuno Editores.

Mattos, F. A. M. (2005). Aspectos históricos e metodológicos da evolução recente do perfil distributivo brasileiro, *São Paulo em Perspectiva 19(*2), 135-149.

Mattos, F. A. M. & Lima, S. S. (2015). Apontamentos para o debate sobre o pleno emprego no Brasil, *Economia e Sociedade 24 (*2), 293-328. https://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2015v24n2art3

Mattoso, J. & Pochmann, M. (1998). Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. *Economia e Sociedade,* (10), 213-43.

Medeiros, M. (1987). Expansão capitalista e ensino industrial. Rio de Janeiro, RJ: SENAI

Medeiros, M.; Souza, P.H.G.; Castro, F.A. (2015). O topo da distribuição de renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares (2006-2012). *Revista de Ciências Sociais*, *58* (1).

Meszáros, I. (2002). *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

_____. (2007). *O desafio e o fardo do tempo histórico.* São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

Miliband, R. (1972). *O estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.

Ministério da Educação. MEC. (2005, 14 de junho). Aprovada a lei que cria o Escola de Fábrica. Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3266&catid=211

_____. (2007). *O plano de desenvolvimento da Educação: razão, princípios e programas – PDE*. Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf

_____. (2009). *Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica*. Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/SETEC/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf

_____. (2011). Programa nacional de Acesso ao Ensino Técnico. PRONATEC. *Manual de Gestão da Bolsa Formação.* Brasília, DF: Ministério da Educação.

_____. (2016) Expansão da Rede Federal. Recuperado de: http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal.

_____. (sd). *Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Tecnológica.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=96261-1-plano-expansao-rede-federal-fase-i&category_slug=setembro-2018-pdf&Itemid=30192.

Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. MEC/SEMTEC (2003a). *Anais. Educação profissional. Concepções, experiências, problemas e propostas*. Brasília, DF: MEC, SEMTEC.

_____. (2003b). *Documento Base. Educação profissional. Concepções, experiências, problemas e propostas*. Brasília, DF: MEC, SEMTEC

_____. (2004). *Subsídios para o processo de discussão da proposta de anteprojeto de lei da educação profissional e tecnológica*. Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/SETEC/arquivos/pdf/subs_02fev05.pdf.

_____. (2004a). *Documento à sociedade. Retorno da SEMTEC/MEC às Instituições da Sociedade Civil e Política, pelas contribuições apresentadas no processo de construção da versão final da minuta de decreto que regulamenta os artigos 35 e 36 e 39 a 41 da LDB e revoga o Decreto nº 2.208/97.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/not251d.pdf.

Ministério da Educação. Secretaria de educação profissional e tecnológica. MEC/SETEC. (2004). *Relatório de gestão. Exercício 2004.* Recuperado de:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23191-SETEC-relatorio-gestao-mec-2004-pdf&category_slug=setembro-2015-pdf&Itemid=30192.

_____. (2005). *Relatório de gestão. Exercício 2005.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23191-SETEC-relatorio-gestao-mec-2005-pdf&category_slug=setembro-2015-pdf&Itemid=30192.

_____. (2006). *Relatório de gestão. Exercício 2006.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23191-SETEC-relatorio-gestao-mec-2006-pdf&category_slug=setembro-2015-pdf&Itemid=30192.

_____. (2007). *Relatório de gestão. Exercício 2007.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=23191-SETEC-relatorio-gestao-mec-2007-pdf&category_slug=setembro-2015-pdf&Itemid=30192

_____. (2010). *Relatório de gestão. Exercício 2009.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4696-relatoriodegestao2009-SETEC-versaofinal-b&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192

_____. (2011). *Relatório de gestão. Exercício 2010.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8006-relatorio-gestao-2010-SETEC-*versaofinal*-cgu-pdf&category_slug=maio-2011-pdf&Itemid=30192

_____. (2012). *Relatório de gestão. Exercício 2011.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10635-relatorio-gestao-SETEC-2011-pdf&category_slug=abril-2012-pdf&Itemid=30192

_____. (2013). *Relatório de gestão. Exercício 2012.* Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14259-relatorio-gestao-da-SETEC-exercicio-2012-pdf&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192

Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. Secretaria do Tesouro Nacional. (2017). *Fundo de Financiamento Estudantil. Ausência de sustentabilidade fiscal e suas causas*. Recuperado de: http://www.fazenda.gov.br/centrais-de conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf

Ministério do Trabalho. Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. (1995). *Educação Profissional. Um projeto para o desenvolvimento sustentado.*Brasília, DF: Ministério do Trabalho.

Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. (2008). Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79. Apoio à formação profissional, científica e tecnológica*. Brasília:DF.

Mohun, S. (2001). Composição orgânica do capital. In: Bottomore, T. (edit.). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Editores.

Montagner, P. & Brandão, S. M. (1996). Desemprego: novos aspectos de um velho problema. *São Paulo em perspectiva 10* (11), 36-45.

Montaño, C. (2002). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo, SP: Cortez.

Moraes, R. C. (2002). Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado – sociedade. *Educação e Sociedade, 80* (23), 13-24.

Morceiro, P. C. & Guilhoto, J. J. M. (2019). *Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira.* Texto para discussão. Nereus - Núcleo de Economia Regional e Urbana da Universidade de São Paulo. São Paulo, SP: Nereus.

Morgan, M. (2017). *Falling Inequality beneath Extreme and Persistent Concentration: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015.* Wid.world Working paper series nº 2017/12. Recuperado de: http://wid.world/news-article/new-paper-series-brazil/

Moura, M. (2019, 7 de outubro). Maior grupo de educação do país, Kroton vira Cogna e se divide em quarto. *Época negócios*. Recuperado de: https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/10/maior-grupo-de-educacao-do-pais-kroton-vira-cogna-e-se-divide-em-quatro.html

Movimento Brasileiro de Alfabetização (1972). Treinamento de Alfabetizadores. Cartilha. Recuperado de: http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002469.pdf.

Munck, R. (2013).The precariat:a view from the South. *Third Word Quarterly. 34* (5),747-762.

Nascimento, P.A.M.M & Longo, G. F. (2016). Qual o custo implícito do FIES para o contribuinte brasileiro?. In: IPEA. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior,* v. 46, 13-21, ago.

Neto, N. N. G. & Germer, C. (2013). A evolução recente do mercado de força de trabalho brasileiro sob a perspectiva do conceito de exército industrial de reserva. *Revista de Ciências do Trabalho, 1* (1).

Neves, L. M. W. (1994). *Educação e política social no Brasil de hoje.* São Paulo, SP: Cortez.

_____. (2000). *Educação e Política no limiar do século XXI.* São Paulo, SP: Autores Associados.

Neves, L. M. W. & Pronko, M. (2008). *O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado: da formação para o trabalho complexo no Brasil contemporâneo.* Rio de Janeiro, RJ: EPSJV.

_____. (2010). A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, *2* (1).

Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejercito industrial de reserva y masa marginal. *Revista Latinoamericana de Sociología*, *5* (2).

_____ (2000). O futuro do emprego e a tese da massa marginal. *Novos Estudos* (56), 43-62.

Oliveira, F. (1984). *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro, RJ: Edições Graal.

_____. (2003). *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

_____. (2003a). *A navegação venturosa: ensaios sobre Celso Furtado*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

Organização das Nações Unidas. ONU. (2013). Carta das Nações Unidas. Art. 62. Recuperado en: http://www.un.org.

_____. (2014). Historia de las Naciones Unidas. Recuperado de: http://www.un.org.

Organización Internacional del Trabajo. OIT (1972). *Employment, incomes and inequality: a strategy for increasing productive employment in Kenya.* Geneva, Switzerland: International Labour Office.

_____. (2013). *Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth.* Geneva, Switzerland: International Labour Office.

_____. (2014). *Policies for the formalization of micro and small enterprises in Brazil. Notes on Policies for the Formalization of Micro and Small Enterprises.* Geneva, Switzerland: International Labour Office.

_____. (2015). *World Employment Social Outlook. Trends 2015.* Geneva, Switzerland: International Labour Office.

_____. (2015a). *World Employment Social Outlook. The changing nature of jobs.* Geneva, Switzerland: International Labour Office.

_____. (2017). *World Employment Social Outlook. Trends 2017.* Geneva, Switzerland: International Labour Office.

_____. (2017a). *O que é trabalho decente.* Recuperado de http://www.oitbrasil.org.br/content/o-que-e-trabalho-decente.

_____. (2020). *World Employment Social Outlook. Trends 2020.* Geneva, Switzerland: International Labour Office.

Organización para la cooperación y el desarrollo económicos. OECD. (2012). *Employment Outlook, 2012*.

_____. (2013). *Interconnected economies: benefiting from global value chains.* Recuperado de: https://www.oecd.org/sti/ind/interconnected-economies-GVCs-synthesis.pdf

_____. (2015). *The labor share in G20 economies.* Recuperado de: https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf

Otranto,C. R (2010). Criação e Implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs. *Revista Retta*. UFRRJ/PPGEA, Seropédica, RJ: EDUR, Vol. I, nº 01, jan./jun, 89-108.

_____. (2011). A política de educação profissional do governo Lula. *Anais da 34ª* Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Natal, RN:[sn].

Oureiro, J. L. & Feijó, C. A. (2010). Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política, 30*, nº 2 (118), 219-232.

Pacheco, E. (org). (2012). *Perspectivas da educação profissional técnica de nível médio: proposta de diretrizes curriculares nacionais*. São Paulo, SP: Fundação Santillana: Editora Moderna.

Partido dos Trabalhadores. PT. (2018). *Carta ao povo brasileiro*. Recuperado de: https://pt.org.br/ha-16-anos-lula-lancava-a-carta-ao-povo-brasileiro/

Paulani, L. (2008). *Brasil delivery:servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

Pereira, J. M. M. (2010). *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944/2008).* Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.

Pochmann, M. (2001). *A década dos mitos*. São Paulo, SP: Contexto.

_____. (2012). *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

_____. (2015). Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil contemporâneo. *Estudos Avançados, 85*, (29).

Pollock, D.; Kerner, D.; Love, J. L. (2001).Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL. In: Revista de la CEPAL, nº 75. Dezembro de 2001.

Possas, M. L. (1983). Multinacionais e industrialização no Brasil. In: Belluzo, L. G. M.; Coutinho, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil*: ensaios sobre a crise. 2. ed. São Paulo, SP: Brasiliense.

Poulantzas, N. (2000). *O estado, o poder, o socialismo*. São Paulo, SP: Paz e Terra.

_____. (2008). O Estado capitalista: uma resposta a Miliband e Laclau. *Crítica Marxista,* 27, 105-127.

Prado Júnior, C. (1966). *A revolução brasileira*. São Paulo, SP: Editora Brasiliense.

_____. (1978). *História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. São Paulo, SP: Editora Brasiliense.

_____. (2011). *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Recuperado de: http://prebisch.CEPAL.org.

_____. (1987). Cinco etapas de mi pensamiento sobre el desarrollo. *Comercio Exterior*, *37,* (5). Recuperado de: http://prebisch.CEPAL.org.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD (2014). *Informe sobre Desarrollo Humano 2014.* New York, NY: PNUD.

Proni, M.W. (2015). *Teorias do desemprego: um guía de estudo*. Texto para discussão nº 256. Campinas, SP: Instituto de Economia, UNICAMP.

Pronko, M. (2003). *Universidades del trabajo en Argentina y Brasil: una historia de las propuestas de su creación. Entre el mito y el olvido*. Montevideo, Uruguay: Cinterfor.

Pronko, M.; Corbo, A.; Stauffer, A.; Lima, J.C.; Reis, R. (2011). *A formação dos trabalhadores técnicos em saúde no Brasil e no Mercosul.* Rio de Janeiro, RJ: ESPJV.

Quijano, A. (1977). *Imperialismo y marginalidad en América Latina*. Lima:Peru: Mosca Azul Ediciones.

Resende, T (2011, 4 de abril). Falta de mão de obra qualificada prejudica 69% das empresas. *Folha de São Paulo*. Recuperado de: http://m.folha.uol.com.br/mercado/2011/04/898922-falta-de-mao-de-obra-qualificada-prejudica-69-das-empresas-shtml

Ribeiro, M. L. S. (2001). *História da Educação Brasileira. A organização escolar.* São Paulo, SP*:* Cortez Editora, Editora Autores Associados.

Ribeiro, V.M. (1997). Alfabetismo funcional: Referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. *Educação & Sociedade*, ano XVIII, (60).

Roberts, M. (2016). *The Long Depression: how it happened, why it happened, and what happens next.* Chicago, Illinois: Haymarket Books.

Rodrigues, J. (1998). *O moderno príncipe industrial: o pensamento pedagógico da confederação nacional da indústria*. Campinas, SP: Editores Autores Associados.

_____. (2005). Ainda a educação politécnica: o novo decreto da educação profissional e a permanência da dualidade estrutural. *Trabalho, Educação e Saúde* 3 (2), 259-282.

Rodrik, D. (1994). King Kong meets Godzilla. *The World Bank and the East Asian Miracle, nº 944*. CEPR Discussion papers. Recuperado de : https://econpapers.repec.org/RePEc:cpr:ceprdp:944.

Rodrik, D. (2015). Premature deindustrialization. *School of Social Science. Institute for Advanced Study.* Princeton, Paper Number, 107.

Romanelli, O. (1989). A história da educação no Brasil (1930-1973). Petrópolis, RJ: Editora Vozes.

Rosdolsky, R. (1979). *Genesis y estructura del capital de Marx*: *estudios sobre los Grundisse*. DF, México: Siglo Veintiuno Editores.

Ross, C. (2012). La Carta Economica de las Americas, 1945: el disenso de Chapultepec. Estudios Latinoamericanos, nº8, año 4. Chile: Universidade de Valparaíso.

Rowthorn, R. (2006). Stephen Hymer: an intelectual memoir. *International Business Review*, *15* (2), 111-114.

Sabbi, V. (2012). A influência do Banco Mundial e do BID através do PROEP na reforma da educação profissionalizante brasileira da década de 1990. *IX ANPED SUL, Seminário de Pesquisa em Educação da Região SUL*.

Saéz A., H. E. (2009).La fundación de la CEPAL en Mexico: desde la orígenes hasta 1960. Serie Estudios y Perspectivas. nº 113. México: CEPAL.

Salvador, E. (2015). *Renúncias tributárias: os impactos no financiamento das políticas sociais no Brasil.* Brasília, DF: Inesc.

_____. (2017). A desvinculação dos recursos orçamentários em tempos de ajuste fiscal. *Revista ADVIR* 36*. Dossiê da dívida pública.* 63-76. Rio de Janeiro, RJ: ASDUERJ.

Sampaio, H. (2011) O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior Unicam, 4,* 28-43.

Sampaio Jr, P.D.A. (2012). Desenvolvimentismo e noedesenvolvimentismo: tragédia e farsa. *Serviço Social & Sociedade,* (112), 672-688.

Sandroni, P. (1999). *Novíssimo Dicionário de Economia.*São Paulo, SP: Círculo do Livro

Saviani, D. (1997). A *nova lei da educação. Trajetória, limites e perspectivas*. São Paulo, SP: Autores Associados.

_____ . (2003). O choque teórico da Politecnia. *Trabalho, Educação e Saúde*, *1*(1), 131-152. https://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462003000100010

_____. (2005). *Educação brasileira: estrutura e sistema.* Campinas, SP: Autores Associados.

_____. (2007). *História das ideias pedagógicas no Brasil.* Campinas, SP: Autores Associados.

_____. (2014). *Sistema nacional de educação e plano nacional de educação.* Campinas, SP: Autores Associados.

Schneider, D. (2011). The Labor Share: a review of theory and evidence. SFB 649 Discussion Paper (2011-069). Humboldt-Universität zu Berlin, Germany.

Schultz, T. (1973). *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro, RJ: Zahar Editores.

Seki, A. K. & Cruz, A.C. S. (2019). O projeto educativo para o ensino superior no Brasil e o aprofundamento dos ataques às instituições públicas de ensino superior. In: Triches, J.; Lottermann, J.; Cerny, R. (orgs). *Os rumos da educação e as (contra) reformas. Os problemas educacionais do Brasil atual*. Florianópolis, SC: NUP/CED/UFSC.

Serviço Social da Indústria.SESI. (2009). *Regulamento do Serviço Social da Indústria (SESI): atualizado pelo decreto nº. 6.637, de 5 de novembro de 2008 / Serviço Social da Indústria. –* DF: Brasília.

Shaikh, A. (2001). Crises Econômicas. In: Bottomore, T. (edit.). *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar Editores.

_____. (2007). *Valor, acumulación y crisis. Ensayos de economia política*. Buenos Aires:Argentina: Razón y Revolución.

Shiroma, E. O. ; Garcia, R. M. C.; Campos, R.F. (2011). Conversão das "almas" pela liturgia da palavra: uma análise do movimento Todos pela Educação. In: Ball, S.; Mainardes, J. *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo, SP: Cortez.

Silva, E. F. (2009). *Salário Mínimo: a desindexação entre a norma, o fato e o valor*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, RJ: IUPERJ.

Simão, A. R.(2009). Sistema de vigilância e fiscalização do trabalho no Brasil: efeitos sobre a expansão do emprego formal no período 1999-2007. Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise, Brasília, n.39, p.19-26, mai. 2009. (Nota Técnica). Recuperado de: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/03_NT2Anna_Simao.pdf

Singer, A. & Loureiro, I. (orgs). (2016). *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?* São Paulo,SP: Boitempo.

Singh, A. (1995). The causes of fast economic growth in East Asia. *Unctad Review*, 91-127.

Siscú, J., Paula, L.F. & Michel, R. org. (2005). *Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri, Sp: Rio de Janeiro,RJ: Manole:Fundação Konrad Adenauer.

Siscú, J., Paula, L.F. & Michel, R. (2005a). Por que novo desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política, 27 (4): 507-524.*

Sousa, D. (2018, 6 de abril). No twitter, PT compara Lula a Vargas e João Goulart. *O Estado de Minas. Política.* Recuperado en: ttps://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/04/06/interna_politica,949536/no-twitter-pt-compara-lula-a-vargas-e-joao-goulart.shtml

Souza, P.H.G.F. (2016). *A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013*. Tese de doutorado. Universidade de Brasília

Standing, G. (2014). *O precariado: a nova classe perigosa.* Belo Horizonte, MG: Autêntica Editora.

_____. (2014a). O precariado e a luta de clases. *Revista Crítica de Ciências Sociais,* 103, 9-24.

Strange, R. & Newton, J. (2006). Stephen Hymer and the externalization of production. *International Business Review,15* (2), 180-193.

Stuart Mill, J. (1996). Princípios da Economia Política com algumas de suas aplicações à filosofia social. Livro 1. *Os economistas*. São Paulo, SP: Editora Nova Cutural.

Sverdlick, I. (2006). Apuntes para debatir sobre la gestión escolar em clave política. Uma mirada por la situación em Argentina. *Revista Electrônica Iberoamericana sobre Calidad, Eficácia e Cambio em Educación – REICE*, *4* (4e), 65 – 84.

Tanguy, L. (1999). Do sistema educativo ao emprego. Formação: um bem universal? *Educação e Sociedade,* ano XX, 67, 48-69.

Tavares, M. C. (2000). O processo de substituição de importações como modelo de desenvolvimento na América Latina. In: Bielschowsky, R. *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL.* Rio de Janeiro, RJ: Record.

Tinel, B. (2014). Revisiting the issue of class structure in Labor and Monopoly Capital. *Cad. EBAPE.BR, 12*, (4), paper 3, 789–802. Doi: http://dx.doi.org/10.1590/1679-395117007

Tolipan, R. & Tinelli, A. C. (1975). A controvérsia da distribuição da renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro, RJ: Zahar editores.

Tomazzeli, I. (2014, 17 de janeiro). Mercado de trabalho vive situação de pleno emprego. O Estadão. Economia e negócios. Recuperado de: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,fgv-mercado-de-trabalho-vive-situacao-de-pleno-emprego,175625e

Tribunal de Contas da União. TCU. (2014).*Relatoria de auditoria anual de contas. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Relatório nº: 201406282.* Recuperado de: https://auditoria.cgu.gov.br/

_____. (2016). Tribunal de Contas da União. *Auditoria Operacional no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)*. Recuperado de: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-fundo-de-financiamento-estudantil-fies.htm.

_____. (2016a). Tribunal de Contas da União. *Relatório de Auditoria Operacional no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)*. TC 011.884/2016 - 9 Recuperado de: https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf

Thwaites Rey, M. (2007). Complejidades de una paradójica polémica: estructuralismo versus instrumentalismo. In: *Mabel Thwaites Rey (comp.). Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Argentina: Prometeo Editorial.

USA. (2016). United States Department of Labor. Bureau of Labor Statistics. *Multifactor produtivity tables*. Recuperado de: https://www.bls.gov/mfp/mprdload.htm#Total Economy Tables.

Valencia, A. S. (2004). Dependencia y sistema mundial: ¿convergencia o divergencia? Contribución al debate de la teoría d la dependencia en el siglo XXI. *Revista da Sociedade Brasileira de Economía Política,* 17, 72-91.

_____. (2016). *Precariado ou proletariado*? Londrina, PR: Práxis; Bauru, SP: Canal6.

Valor Econômico on-line. (2007, 6 de setembro). Brasil entrou no novo ciclo econômico do social desenvolvimentismo. Recuperado en: https://oglobo.globo.com/economia/brasil-entrou-no-novo-ciclo-economico-do-social-desenvolvimentismo-avalia-mantega-4156829

Valverde, R. & Oliveira, R. C. (2012). Primarização da pauta de exportações, desindustrialização e doença holandesa no Brasil. *Bahia Análise e Dados*, *22* (2), 231-246.

Vargas, N. (1985). Gênese e difusão do taylorismo no Brasil. In: Anpocs. *Ciências Sociais Hoje*. *Anuário de antropologia, política e sociologia*. 155-190. São Paulo, SP: Cortez.

Villas Boas, B. & Saraiva, A. (2018, 1º março). PIB brasileiro cresce 1% em 2017 após dois anos de queda, mostra IBGE. *Valor Econômico.* Recuperado de: https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/03/01/pib-brasileiro-cresce-1-em-2017-apos-dois-anos-de-queda-mostra-ibge.ghtml

Villela, A. V., & Suzigan, W. (1975). *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro, RJ: Ipea/Inpes.

Vilella, M. (2006, 11 de julho). Hora de pensar na Educação. Tendências e debates. *Folha de SP*, p.3. Recuperado de: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1107200608.htm

Vior, S. & Cerruti, M. B. O (2014). O Banco Mundial e a sua influência na definição de políticas educacionais na América Latina (1980-2012). In: Pereira, J. M. M. & Pronko, M. (Orgs). *A demolição de direitos: um exame das políticas do Banco Mundial para a educação e a saúde (1980 – 2013).* Rio de Janeiro, RJ: EPSJV.

Von Doellinger, C.; Faria, H. B. C.; Cavalcanti, L. C. (1974). *A política brasileira de comercio exterior e seus efeitos :1967-73*. Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 22. Rio de Janeiro, RJ: IPEA/INPES.

Weinstein, B. (2000). *(Re) Formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964).*São Paulo, SP: Cortez, CDAPH-IFAN, Universidade de São Francisco.

Wood, E. (2003). *El imperio del capital*. (S.I.), España: El Viejo Topo.

_____. (2011). *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo, SP: Boitempo Editorial.

Zanetic, J. (2006). Florestan Fernandes e a defesa da escola pública. *Revista ADUSP,* 36,6-14.

Normas Legales

Presidencia de la Republica

Constitución

Constituição dos Estados Unidos do Brasil: Promulgada em 10 de novembro de 1937.

Constituição da República Federativa do Brasil: *promulgada em 5 de outubro de 1988.*

Leyes, Decretos ley, Decretos y Proyectos de leyes

Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909. Cria nas capitais dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Decreta%3A,ensino%20profissional%20primario%20e%20gratuito.

Decreto lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm

Decreto lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942. Lei orgânica do ensino industrial. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4073-30-janeiro-1942-414503-publicacaooriginal-1-pe.html

Decreto lei nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942. Estabelece as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html

Decreto lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942. Exposição de motivos. Recuperado de: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4244-9-abril-1942-414155-exposicaodemotivos-133712-pe.html

Decreto lei nº 9.043 de 25 de junho de 1946. Atribui à Confederação Nacional da Indústria o encargo de criar, organizar e dirigir o Serviço Social da Indústria e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del9403.htm

Lei nº 6545 de 30 de junho de 1978. Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6545.htm

Lei nº 8.948 de 8 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8948.htm

Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

Lei nº 9.649 de 27 de maio de 1998. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm

Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm

Decreto nº 4.791 de 22 de julho de 2003. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação e dá outras providências. Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d4791.pdf

Exposição de Motivos. Revogação Decreto nº 2208. Mimeo. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm

Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm

Decreto nº 5.159 de 28 de julho de 2004. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação e dá outras providências. Recuperado de: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d5159.pdf

Decreto nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm

Lei nº 11.180 de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica(...). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11180.htm

Lei nº 11.195 de 18 de novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5º do art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm

Decreto nº 5840 de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5840.htm

Decreto nº 6.095 de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6095.htm

Lei nº 11.552 de 19 de novembro de 2007. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm

Decreto nº 6.302 de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6302.htm

Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm

Lei nº 12.087 de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores

rurais e suas cooperativas; e altera as Leis n^{os} 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm

Lei nº 12.202 de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12202.htm

Projeto de Lei nº 8035/2010. Inteiro teor. Apresentado em 20/12/2010. Recuperado de: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116.

Exposição de Motivos nº 00083 para alteração da Lei nº 12.513. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/593.htm

Lei nº 12.816 de 5 de junho de 2013. Altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa Formação Estudante e dar outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm

Mensagem nº 223 de 5 de junho de 2013. Recuperado de:*https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1035168/mensagem-223-13*

Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

Decreto nº 8.268, de 18 de junho de 2014. Altera o decreto nº 5.154. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8268.htm

Medidas Provisórias

Medida Provisória nº 593 de 5 de dezembro de 2012. Altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante; e dá outras providências. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/593.htm

Exposição de motivos da medida provisória que institui o Projeto Escola de Fábrica(...) de 14 de junho de 2005. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Exm/EMI-028-MEC-MTE-SG.htm

Ministério de la Educación

Portarías

Portaria 1.725 de 3 de agosto de 2001. Recuperado de:http://portal.mec.gov.br/sesu/

arquivos/pdf/portarias/p1725.pdf

Portaria nº 270 de 29 de março de 2012. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regulamenta a adesão das mantenedoras de entidades privadas de educação profissional e tecnológica e dá outras providências. Recuperado de: https://abmes.org.br/ legislacoes/detalhe/1203/portaria-mec-n-270

Banco Central

Resolução nº 33.842 de 10 de março de 2010. Fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Recuperado de: https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1203/portaria-mec-n-270.