

# Trabalho, Educação e Saúde

## 25 anos de Formação Politécnica no SUS

Ricardo Antunes

Roberto Leher

Lígia Bahia



Orgs.  
Cátia Guimarães  
Isabel Brasil  
Márcia Valéria Morosini

**Fundação Oswaldo Cruz**

*Presidente*

Paulo Ernani Gadelha Vieira

**Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio**

*Diretora*

Isabel Brasil

*Vice-diretora de Ensino e Informação*

Márcia Valéria Morosini

*Vice-diretor de Pesquisa  
e Desenvolvimento Tecnológico*

Maurício Monken

*Vice-Diretor de Gestão  
e Desenvolvimento Institucional*

Sergio Munck

# Trabalho, Educação e Saúde:

## 25 anos de Formação Politécnica no SUS



Copyright © 2010 dos autores  
Todos os direitos desta edição reservados à  
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fundação Oswaldo Cruz

**Capa**

Zé Luiz Fonseca

**Projeto Gráfico e Editoração Eletrônica**

Marcelo Paixão

**Tradução**

Espanhol - Atelier das Letras Ltda.

Inglês - Jean-Pierre Barakat

Catálogo na fonte  
Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio  
Biblioteca Emília Bustamante

---

G963t      Guimarães, Cátia (Org.)  
Trabalho, educação e saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS =  
Work, Education and Health: 25 years of Politechnical Education  
in SUS = Trabajo, educación y salud: 25 años de la formación politécnica  
en el SUS. / Organizado por Cátia Guimarães, Isabel Brasil e Márcia  
Valéria Morosini ; tradução inglesa de Jean-Pierre Barakat ;  
tradução espanhola de Atelier das Letras Ltda. – Rio de Janeiro:  
EPSJV, 2010.  
306 p. : il. , graf.

ISBN: 98-85-98768-53-3

Texto em Português: p. 07 - 102

Texto em Espanhol: p. 103 - 202

Texto em Inglês: p. 203 - 296

1. Educação Profissional. 2. Saúde. 3. Formação Politécnica. 4.  
Sistema Único de Saúde. I. Brasil, Isabel. II. Morosini, Márcia Valéria.  
III. Barakat, Jean-Pierre. IV. Atelier das Letras Ltda.. V. Título. VI. Work,  
Education and Health: 25 years of Politechnical Education in SUS. VII.  
Título: Trabajo, educación y salud: 25 años de la formación politécnica  
en el SUS.

---

CDD 370.113

*Marx nos ensinou que a realidade é histórica.  
É produzida em circunstâncias dadas, mas quem  
a produz são os seres humanos. Por questões éticas,  
políticas, teóricas e práticas, a Escola Politécnica  
Joaquim Venâncio, voltada sempre para um  
projeto democrático e socialista de vida  
social, tem razões para seguir seu projeto  
político e pedagógico, levando adiante  
aquilo a que se propôs desde  
sua fundação.*

Gaudêncio Frigotto



## Sumário



**Apresentação | 9**

**A Nova Morfologia do Trabalho,  
suas Principais Metamorfoses  
e Significados: um balanço preliminar | 11**  
Ricardo Antunes

**25 Anos de Educação Pública:  
notas para um balanço do período | 29**  
Roberto Leher

**O Sistema de Saúde Brasileiro  
no Século XXI: narrativas, mitos e críticas | 73**  
Lígia Bahia

**Uma Escola Politécnica no contexto brasileiro | 89**  
Cátia Guimarães, Isabel Brasi, Márcia Valéria Morosini

**Bibliografia | 89**

## Sumario

**Presentación | 105**

**La Nueva Morfología del Trabajo, sus Principales Metamorfosis y Significados: un balance preliminar | 107**  
**Ricardo Antunes**

**25 Años de Educación Pública:  
notas para un balance del período | 127**  
**Roberto Leher**

**El Sistema de Salud Brasileño en el Siglo XXI:  
narrativas, mitos y críticas | 173**  
**Lígia Bahia**

**Una Escuela Politécnica en el contexto brasileño | 189**  
**Cátia Guimarães, Isabel Brasi, Márcia Valéria Morosini**

## SUMMARY

**Foreword | 205**

**A New Morphology of Labour, its main Metarmorphoses and Meanings: a preliminary assessment | 207**  
**Ricardo Antunes**

**25 Years of Public Education: notes for a period balance | 225**  
**Roberto Leher**

**The Brazilian Health System in the XXI  
Century: narratives, myths and critics | 269**  
**Lígia Bahia**

**A Polytechnic School in the Brazilian Context | 283**  
**Cátia Guimarães, Isabel Brasi, Márcia Valéria Morosini**



## Apresentação



**E**ste é um livro comemorativo dos 25 anos da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV), da Fundação Oswaldo Cruz. Longe de ser uma apresentação institucional, esta publicação traz um debate atualizado sobre as principais transformações e desafios colocados, nesse período, para as áreas de Trabalho, Educação e Saúde — tripé que sustenta as ações de ensino, pesquisa, cooperação técnica e militância política da EPSJV. Os autores convidados são três importantes intelectuais brasileiros reconhecidos como porta-vozes de um raro pensamento crítico aliado e coerente com uma postura militante. Por tudo isso, são, acima de tudo, companheiros da Escola Politécnica. Ricardo Antunes, professor da Unicamp, analisa as mudanças no mundo do trabalho contemporâneo; Roberto Leher, professor da UFRJ, faz um balanço das políticas de educação no país da ditadura aos dias atuais; e Ligia Bahia, também da UFRJ, traça as principais contradições impostas ao SUS (Sistema Único de Saúde) num contexto de transformações políticas mais amplas. Num texto final, as organizadoras da publicação reconhecem a Escola Politécnica nessa história, que é do Brasil e do mundo, destacando uma trajetória de luta em defesa da classe trabalhadora, da saúde e da educação pública.

Esta publicação integra o seminário “Trabalho, Educação e Saúde – 25 anos de Formação Politécnica no SUS”, do qual participaram, além dos autores aqui presentes, João Pedro Stédile, do MST, e Gaudêncio Frigotto, professor da UERJ e referência teórica e política para a Escola desde a sua origem, além de diversos trabalhadores e alunos da EPSJV.

A Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio é uma unidade técnico-científica da Fiocruz que se dedica a atividades de ensino, pesquisa,

desenvolvimento tecnológico e intervenção no campo da Educação Profissional em Saúde. Tem como principais objetivos: coordenar e implementar programas de ensino em áreas estratégicas para a Saúde Pública e para Ciência e Tecnologia em Saúde; elaborar projetos de política, regulamentação, currículos, cursos, metodologias e tecnologias educacionais; e produzir e divulgar conhecimento nas áreas de trabalho, educação e saúde.

Com esse evento — e com este livro — inauguramos os próximos 25 anos.

# A Nova Morfologia do Trabalho, suas Principais Metamorfoses e Significados: um balanço preliminar

Ricardo Antunes<sup>1</sup>



A sociedade capitalista, nestes últimos 25 anos – tempo de vida da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da Fiocruz – presenciou profundas transformações, tanto no universo do capital quanto no do trabalho. A pragmática neoliberal, a reestruturação produtiva, a financeirização, a expansão moldada na *flexibilidade liofilizada*, como veremos adiante – todos dotados de intrínseco caráter destrutivo –, têm acarretado profundas metamorfoses, particularmente no universo do trabalho.

Foi como consequência desse conjunto compósito e heterogêneo de transformações que floresceram as teses da finitude do trabalho, em sua versão mais tosca, ou da desconstrução e perda de centralidade, na sua variante mais abrandada.

A história recente foi impiedosa em relação a tais (des)construções: a aparência da finitude redesenhou novas modalidades de trabalho, viu florescer sua *nova morfologia*, seu *novo modo de ser*, em combinação com suas pretéritas (e ainda vigentes) modalidades. E era como se, quanto mais o trabalho se desmoronasse, mais ampliado e diversificado ele ressurgisse (não importa, no momento, se mais ou menos precarizado, mais ou menos provido de direitos).

---

<sup>1</sup> Ricardo Antunes, Professor Titular de Sociologia do Trabalho no IFCH/UNICAMP, é autor, dentre outros livros, de *Adeus ao Trabalho?* (14.ª ed. , Cortez, 1995); *Os Sentidos do Trabalho* (10.ª reimpressão, Boitempo) e *O Caracol e sua Concha* (2005, Boitempo). Coordena a Coleção *Mundo do Trabalho* (Boitempo) e *Trabalho e Emancipação* (Expressão Popular).

Nosso esforço, no texto que segue, será perseguir algumas destas principais tendências polissêmicas, presentes neste quadro, buscando indicar algumas de suas conexões principais e assim polemizar, problematizar e mesmo refutar algumas das teses mencionadas, cuja força aparente não pode resistir a pouco mais de dois decênios – o tempo de existência da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio!<sup>2</sup>

## As múltiplas formas de degradação do trabalho

O século XX pode ser definido sinteticamente como o século do automóvel. Foi através do binômio taylorismo-fordismo que a estrutura produtiva se desenvolveu: uma fábrica (prolongando-se para a sociedade) produzindo sob o controle rígido do capital. Taylor dizia que os trabalhadores deveriam executar o *trabalho prescrito*, sob rígido controle dos tempos e movimentos, e que deveria existir uma camada de gestores responsáveis pela *elaboração e controle* da produção.

Tratava-se de uma produção cronometrada, homogênea, com ritmo controlado, buscando, como disse Ford, que a opção do consumidor fosse escolher entre um carro *Ford, cor preta, modelo T* ou outro carro *Ford, cor preta, modelo T*. A linha de montagem, concebida em ritmo seriado, rígido e parcelar, gerou uma produção em massa que objetivava a ampliação do consumo também de massa, cujos salários operários também foram incrementados.

Essa materialidade produtiva que se esparramou para o mundo industrial e de serviços (até o *McDonalds* nasceu sob este signo) teve como corolário a genial fotografia de Chaplin: a *degradação do trabalho unilateral, standartizado, parcelar, fetichizado, coisificado, maquinal, massificado*, sofrendo até mesmo o controle de sua sexualidade pela empreitada taylorista e fordista. Ainda que regulamentado e contratado, a degradação do trabalho, nessa sociedade, estava estampada em sua mecanização, parcelização, manualização, alienação e, no limite, desantropomorfização.

Este quadro foi dominante até o início dos anos 1970, quando ocorreu a crise estrutural do sistema produtivo que, de certo modo, se prolonga até os dias

---

<sup>2</sup> Este texto, apresentado nesta versão no Seminário comemorativo dos 25 anos da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) é uma continuidade da nossa pesquisa, junto ao CNPq, com o título *Para Onde Vai o Mundo do Trabalho?* Ele foi publicado em versões bastante alteradas e mais reduzidas e sendo um *work in progress*, recebe agora versão ampliada e atualizada.

de hoje, visto que o vasto e global processo de reestruturação produtiva ainda não encerrou seu ciclo. Mas o empreendimento de base *taylorista* e *fordista* mostrou que tinha cumprido a sua trajetória. Tratava-se, a partir de então, de implementar novos mecanismos e formas de acumulação, capazes de oferecer respostas ao quadro crítico que se desenhava, especialmente depois da eclosão das lutas sociais de 1968 na França, ou no “Outono Quente” da Itália de 1969, movimentos que objetivavam o controle social da produção.

Foram várias as experiências exercitadas pelo capital, em seu processo de reestruturação: na Suécia (em Kalmar); no norte da Itália, na chamada “Terceira Itália”; na Califórnia, nos Estados Unidos; no Reino Unido; na Alemanha e em outros diversos países e regiões, sendo o experimento toyotista do Japão o mais expressivo de todos, pois vinha se estruturando desde o início dos anos 1950 e, a partir da crise dos anos 1973, mostrava forte potencialidade universalizante. Tratava-se, para os capitais, de garantir a *acumulação*, porém de modo cada vez mais *flexível* e compatível com a nova fase do capital. Nascia, então, a chamada empresa flexível.

Essa transformação estrutural teve forte impulso após as vitórias do neoliberalismo, quando um novo receituário, um novo desenho ideopolítico se apresentou como alternativa de dominação em substituição ao *welfare state*. Começava a se expandir uma outra pragmática, que se articulou intimamente com a reestruturação produtiva em curso em escala global. Estruturava-se uma nova engenharia da liofilização no microcosmo da produção.

Essa reestruturação produtiva fundamentou-se no que o ideário dominante denominou *lean production*, isto é, a empresa enxuta, a “empresa moderna”, a empresa que restringe e limita o trabalho vivo (isto é, o trabalho humano), ampliando o maquinário tecnocientífico, que Marx denominou *trabalho morto*. E que redesenhou a planta produtiva de modo bastante distinto do taylorismo/fordismo, reduzindo enormemente a força de trabalho viva e ampliando intensamente sua produtividade, reterritorializando e mesmo desterritorializando o mundo produtivo, pois as noções de *espaço* e o *tempo* transformavam-se profundamente.

O resultado não tardou em aflorar: desemprego explosivo, precarização estrutural do trabalho, rebaixamento salarial, perda de direitos etc. Verificou-se a expansão do que Juan Castillo (1996) cunhou com felicidade como *liofilização organizacional*: processo no qual substâncias vivas são eliminadas, sendo o *trabalho vivo* crescentemente substituído pelo *trabalho morto*.

Nessa nova empresa liofilizada era necessário um novo tipo de trabalho que atualmente os capitais denominam, de modo mistificado, “*colaboradores*”. E quais são os contornos desse “novo tipo de trabalho”?

Ele deve ser mais “polivalente” e “multifuncional”, algo diverso do trabalho que se desenvolveu na empresa taylorista e fordista. O trabalho que cada vez mais as empresas buscam não é aquele fundamentado na especialização *taylorista e fordista*, mas o que floresceu na fase da “desespecialização multifuncional”, do “trabalho multifuncional”, que em verdade expressa a *enorme intensificação dos ritmos, tempos e processos de trabalho*. E isso ocorre tanto no mundo industrial quanto nos serviços, para não falar do agronegócio, soterrando a tradicional divisão entre setores agrícola, industrial e de serviços.

Os serviços públicos, como saúde, energia, educação, telecomunicações, previdência etc., também experimentaram, como não poderia deixar de ser, um significativo processo de reestruturação, subordinando-se à máxima da *mercadorização*, que vem afetando fortemente os trabalhadores do setor estatal e público. Tornaram-se importantes empresas privadas geradoras de valor.

O resultado parece evidente: intensificam-se as formas de extração de trabalho, ampliam-se as terceirizações, *as noções de tempo e de espaço também são metamorfoseadas* e tudo isso muda muito o modo de o capital produzir as mercadorias, sejam elas materiais ou imateriais, corpóreas ou simbólicas. Onde havia uma empresa concentrada, pode-se substituí-la por várias pequenas unidades interligadas pela rede, com número muito mais reduzido de trabalhadores e produzindo muitas vezes mais. Afloram o trabalho da telemática, o trabalho conectado em rede, o trabalho em casa etc., com as mais distintas formas de precarização. As repercussões no plano organizativo, valorativo, subjetivo e ideopolítico do mundo do trabalho são evidentes, como indicaremos adiante.

O trabalho estável torna-se, então, quase virtual, uma vez que estamos vivenciando a erosão e mesmo a corrosão do trabalho contratado e regulamentado, dominante no século XX e vendo sua substituição pelo trabalho terceirizado, flexibilizado, pelas formas de trabalho *part time*, pelo “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário”, “terceiro setor” etc. – expressões cada vez mais frequentes do que poderia ser denominado, anteriormente, *trabalho atípico* (VASAPOLLO, 2005).

O exemplo das cooperativas talvez seja ainda mais eloquente, uma vez que, em sua origem, elas nasceram como instrumentos de luta operária contra o desemprego e o despotismo do trabalho. Hoje, contrariamente, os capitais vêm

criando falsas cooperativas, como forma de precarizar ainda mais os direitos do trabalho. As “cooperativas” criadas pelas empresas têm, então, sentido contrário ao projeto original das cooperativas de trabalhadores, uma vez que são verdadeiros empreendimentos patronais para destruir direitos e aumentar ainda mais as condições de precarização da classe trabalhadora. Similar é o caso do empreendedorismo, que cada vez mais se configura como assemelhado a uma forma oculta de trabalho assalariado e que permite a proliferação, neste cenário aberto pelo neoliberalismo e pela reestruturação produtiva, das mais distintas formas de flexibilização salarial, de horário, funcional ou organizativa.

É neste quadro de precarização estrutural do trabalho que os capitais globais estão exigindo dos governos nacionais o desmonte da legislação social protetora do trabalho. E flexibilizar a legislação social do trabalho significa aumentar ainda mais os mecanismos de extração do sobretrabalho, ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora, desde o início da Revolução Industrial, na Inglaterra, e, especialmente, pós-1930, quando se toma o exemplo brasileiro. Tudo isso em plena era do avanço tecnocientífico que fez desmoronar tantas (infundadas) esperanças otimistas. Isso porque, em pleno avanço informacional, amplia-se o mundo da informalidade.

Há, então, uma outra contradição que se evidencia, quando o olhar se volta para a (des)sociabilidade contemporânea no mundo do capital mundializado e financeirizado: quanto maior é a incidência do ideário e da pragmática na chamada “empresa moderna”, quanto mais racionalizado é seu *modus operandi*, quanto mais as empresas laboram na implantação das “competências”, da chamada “qualificação”, da gestão do “conhecimento”, do sistema de “metas”, mais intensos parecem tornar-se os níveis de degradação do trabalho (no sentido da perda de liames e da corrosão dos mecanismos de regulamentação e contratação) para uma parcela enorme de trabalhadores e trabalhadoras.

A pirâmide social do trabalho se segmenta ainda mais em sua estrutura: no *topo*, temos trabalhos ultraqualificados que atuam no âmbito informacional, das chamadas tecnologias de informação e comunicação; na *base*, avança a precarização e o desemprego, ambos estruturais, gerando uma força sobrando de trabalho monumental e impossível de ser incorporada pelo capital. No *meio*, a hibridez, o espaço por excelência do que fora ultraqualificado ontem e se encontra sem trabalho pelo fechamento, transferência ou incorporação da empresa, candidato, ainda mais em época de crise, a se tornar mais um desempregado. Isso

sem falar naqueles trabalhadores e trabalhadoras sem emprego há tempos e que não têm mais como retornar ao mercado de trabalho.

Há, entretanto, um elemento importante, referido anteriormente, na nova configuração do mundo do trabalho, que devemos mencionar com destaque: trata-se da ampliação do trabalho “cognitivo”, mais “intelectualizado”, do trabalho “imaterial” (aquele que não cria algo objetivo, corpóreo), realizado nas esferas da comunicação, informação, publicidade e *marketing*, próprias da sociedade do *logos*, da *marca*, do *simbólico*, do *involucral* e do *supérfluo*, do *informacional*. É o que o discurso empresarial chama de “sociedade do conhecimento”, presente no *design* da *Nike*, na concepção de um novo *software* da *Microsoft*, nos modelos da *Benetton*, na nova planta da *Telefônica* e que resultam do labor *imaterial* que, articulado e inserido no trabalho *material* (aquele que cria algo objetivo e corpóreo), expressam as formas contemporâneas do valor. (ANTUNES, 2010 e 2009)

Ao apropriar-se da dimensão cognitiva do trabalho, ao apoderar-se de sua dimensão intelectual – traço crucial do capitalismo de nossos dias –, os capitais ampliam as formas e os mecanismos da geração do valor, aumentando também os modos de controle e subordinação dos sujeitos do trabalho, uma vez que utilizam mecanismos ainda “mais coativos, renovando as formas primitivas de violência, uma vez que, ao mesmo tempo, as empresas necessitam cada vez mais da cooperação ou ‘envolvimento’ subjetivo e social do trabalhador”. (BIALAKOWSKY, 2003, p. 135)

Ao contrário, portanto, do fim ou redução de relevância da teoria do valor-trabalho, há uma qualitativa alteração e ampliação das formas e mecanismos de extração do trabalho. É sintomático também o *slogan* adotado pela Toyota, na unidade de Takaoka: “*Yoi kangae, yoi shina*” (“bons pensamentos significam bons produtos”), fixado na bandeira que tremulava na entrada da unidade produtiva. (*BUSINESS WEEK*, 18/11/2003). Mas é bom lembrar que estes projetos de “envolvimento”, flexibilização, etc. acabam também por encontrar resistência na classe operária, conforme se viu no protesto de 1.300 trabalhadores, organizado pelos sindicatos que eram contrários à implantação do sistema de autocontratação. (*JAPAN PRESS WEEKLY*, 21/02/2004)

Não é por acaso, também, que a *Manpower* é símbolo de emprego nos Estados Unidos, cuja atividade “constrói parcerias com clientes em mais de 60 países, (...) mais de 400 mil clientes dos mais diversos segmentos, como comércio, indústria, serviços e promoção (...). A *Manpower* está preparada para atender seus clientes com *serviços de alto valor agregado*, como contratação e administra-



ção de funcionários temporários; recrutamento e seleção de profissionais efetivos, para todas as áreas; programas de *trainees* e de estágios, projetos de terceirização e serviços de *contact center*; administração de RH (RH Total) e contratação de profissionais com alto grau de especialização” (Divisão *Manpower Professional*, *Manpower Brasil*, [www.manpower.com.br](http://www.manpower.com.br), grifos meus).

Pode-se lembrar, também, o recente projeto da *Telefônica*, Distrito C, em Madri, na Espanha, em que uma parte significativa dos trabalhadores das tecnologias de comunicação e informação já atuam sem mesa ou bancada de trabalho, circulando “livremente” pelo espaço da empresa, uma vez que trabalham sob o sistema de metas. Ou nas incontáveis empresas de *call center* e *telemarketing* que se expandem em praticamente todas as partes do mundo e se tornam cada vez mais relevantes para a efetivação ou agregação do valor.

Tem-se, então, como resultante, que a prevalência da *razão instrumental* assume a forma de uma enorme *irracionalidade societal*, o que coloca um desafio fundamental e candente: a desconstrução desse ideário e dessa pragmática é condição para que a humanidade e, portanto, também o *trabalho*, possam ser verdadeiramente dotados de sentido, obstando o destrutivo processo de *desantropomorfização do trabalho* em curso desde o início da Revolução Industrial.

A constatação parece inevitável: em plena *era da informatização* do trabalho, do mundo *maquinal* e *digital*, estamos conhecendo a *época da informalização* do trabalho, dos terceirizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial, do *subproletariado*.

Se, no passado recente, só marginalmente a classe trabalhadora no Brasil presenciava níveis de informalidade, hoje mais de 50% dela se encontra nessa condição (aqui, a informalidade é concebida em sentido amplo), desprovida de direitos, fora da rede de proteção social e sem carteira de trabalho. Desemprego ampliado, precarização exacerbada, rebaixamento salarial acentuado, perda crescente de direitos: esse é o desenho mais frequente da classe trabalhadora. O que sinaliza um século XXI com alta temperatura nas confrontações entre a totalidade do trabalho social e a totalidade do capital global. (MÉSZÁROS, 2002)

Há, portanto, um movimento pendular vivenciado pela classe trabalhadora: por um lado, cada vez *menos* homens e mulheres *trabalham muito*, em ritmo e intensidade que se assemelham à fase pretérita do capitalismo, na gênese da Revolução Industrial, configurando uma redução do trabalho estável, herança da fase industrial que conformou o capitalismo do século XX. Como, entretanto, os capitais não podem eliminar *completamente* o trabalho vivo, conseguem

reduzi-lo em várias áreas e ampliá-lo em outras, como se vê, ao mesmo tempo, pela crescente apropriação da dimensão cognitiva do trabalho e, paralelamente, pela ampliação do trabalho desqualificado e precarizado. Aqui encontramos, então, o traço de *perenidade* do trabalho.

No outro lado do pêndulo, cada vez *mais* homens e mulheres encontram *menos trabalho*, esparramando-se pelo mundo em busca de qualquer labor, configurando uma crescente tendência de precarização do trabalho em escala global, que vai dos Estados Unidos ao Japão, da Alemanha ao México, da Inglaterra ao Brasil, sendo a ampliação do desemprego estrutural sua manifestação mais virulenta.

Na China, por exemplo, país que cresce a um ritmo estonteante, dadas as peculiaridades de seu processo de industrialização hipertardia – que combina força de trabalho sobrando e hiperexplorada com maquinário industrial-informacional em lépido e explosivo desenvolvimento –, o contingente proletário industrial sofreu redução, em decorrência das mutações no processo produtivo, agravadas num processo de crise global.

A partir da ampliação da crise global em fins de 2008 e início de 2009, a economia chinesa, com quase um bilhão de trabalhadores ativos, gerou 26 milhões de novos desempregados, somente entre os ex-trabalhadores rurais que estavam trabalhando nas indústrias das cidades e que não tinham como encontrar trabalho no campo, nem outra alternativa de trabalho. Não é por outro motivo que o Partido Comunista (PC) Chinês e seu governo estão assustados com o salto dos protestos sociais, que decuplicaram nos últimos anos, chegando a 80 mil manifestações em 2005 e que não param de se ampliar depois da eclosão da recessão mundial. Cada ponto percentual a menos em seu PIB corresponde a uma hecatombe social, sendo que os operários deserdados das cidades não têm mais o campo como refúgio. O PC chinês pode esperar novas ondas de revoltas, ampliando o cenário da tragédia atual.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A Organização Internacional do Trabalho (OIT) projetou 50 milhões de desempregados ao longo desse ano e advertiu que para 1,5 bilhão de trabalhadores, o cenário será turbulento e marcado pela erosão salarial e ampliação do desemprego, não só para aqueles mais empobrecidos, mas também para as classes médias que “serão gravemente afetadas” (OIT, *Relatório Mundial sobre Salários 2008/2009*). Com a crise, o quadro se agravará também na América Latina: em outro relatório, afirma que “devido à crise, até 2,4 milhões de pessoas poderão entrar nas filas do desemprego regional em 2009”, somando-se aos quase 16 milhões já desempregados, sem falar no “desemprego oculto”, nem sempre contabilizado pelas estatísticas oficiais. As mulheres trabalhadoras têm sido mais afetadas, com taxa de desemprego 1,6 vez maior que os homens e o desemprego juvenil, em 2008, em nove países latino-americanos, foi 2,2 vezes maior do que a taxa de desemprego total. (OIT, *Panorama Laboral para América Latina e Caribe – 2008*, publicado em 27/1/2009)

Portanto, reduziu-se o trabalho estável da era do automóvel, mas se ampliou, se heterogeneizou e se complexificou o universo da *classe-que-vive-do-trabalho*. O que nos obriga a compreender as formas contemporâneas do trabalho e do valor.

### **As novas formas do trabalho e do valor: materialidade e imaterialidade**

Com a conversão do *trabalho vivo* em *trabalho morto*, a partir do momento em que, pelo desenvolvimento dos *softwares*, a máquina informacional passa a desempenhar atividades próprias da inteligência humana, pode-se presenciar o que Lojkin (1995) sugestivamente denominou *objetivação das atividades cerebrais junto à maquinaria*, transferência do saber intelectual e cognitivo da classe trabalhadora para a maquinaria informatizada. A transferência de capacidades intelectuais para a maquinaria informatizada, que se converte em linguagem da máquina informacional, através dos computadores, acentua a transformação de *trabalho vivo* em *trabalho morto*.

Acentua-se, então, a crescente imbricação entre trabalho *material* e *imaterial*, uma vez que se presencia, no mundo contemporâneo, além da monumental precarização do trabalho, referida anteriormente, uma significativa expansão do trabalho dotado de maior dimensão intelectual, quer nas atividades industriais mais informatizadas, quer nas esferas compreendidas pelo setor de serviços ou nas comunicações, entre tantas outras.

Assim, o *trabalho imaterial* expressa a vigência da esfera informacional da forma-mercadoria: ele é a expressão do conteúdo *informacional* da mercadoria, exprimindo as mutações do trabalho no interior das grandes empresas e do setor de serviços, onde o trabalho manual direto está sendo substituído pelo trabalho dotado de maior dimensão intelectual. Trabalho *material* e *imaterial*, na imbricação crescente que existe entre ambos, encontram-se, entretanto, centralmente subordinados à lógica da produção de mercadorias e de capital.

Estamos aqui em plena concordância com J. M. Vincent (1993, p. 121), quando afirma que

a própria forma valor do trabalho se metamorfoseia. Ela assume crescentemente a forma valor do trabalho intelectual-abstrato. A força de trabalho intelectual produzida dentro e fora da produção é absorvida como mercadoria pelo

capital, que lhe incorpora para dar novas qualidades ao trabalho morto (...). A produção material e a produção de serviços necessitam crescentemente de inovações, tornando-se por isso cada vez mais subordinadas a uma produção crescente de conhecimento que se convertem em mercadorias e capital.

A nova fase do capital, sob a era da “empresa enxuta”, retransfere o *savoir faire* para o trabalho, mas o faz apropriando-se crescentemente da sua dimensão *intelectual*, das suas capacidades cognitivas, *procurando* envolver mais forte e intensamente a subjetividade existente no mundo do trabalho. Mas o processo não se restringe a esta dimensão, uma vez que parte do *saber intelectual* é transferida para as máquinas informatizadas, que se tornam *mais inteligentes*, *reproduzindo parte das atividades a elas transferidas pelo saber intelectual do trabalho*. Como a máquina não pode eliminar cabalmente o trabalho humano, ela necessita de uma maior *interação* entre a subjetividade que trabalha e a nova máquina inteligente.

E, neste processo, o *envolvimento interativo* aumenta ainda mais o *estranhamento e a alienação do trabalho*, ampliando as formas modernas da *reificação*, distanciando ainda mais a subjetividade do exercício daquilo que Nicolas Tertulian (1993), na esteira do Lukács de maturidade, sugestivamente denominou o exercício de uma *subjetividade autêntica e autodeterminada*.

Portanto, em vez da substituição do trabalho pela ciência, ou ainda da substituição da produção de valores pela esfera comunicacional, da substituição da produção pela informação, o que se pode presenciar no mundo contemporâneo é uma maior *interrelação*, uma maior *interpenetração* entre as atividades produtivas e as improdutivas, entre as atividades fabris e de serviços, entre atividades laborativas e as atividades de concepção, que se expandem no contexto da reestruturação produtiva do capital.<sup>4</sup> O que remete ao desenvolvimento de uma concepção ampliada para se entender a *forma de ser do trabalho* no capitalismo contemporâneo, e não à sua negação.

As teses, entretanto, que propugnam a prevalência do trabalho imaterial hoje (com a conseqüente desmedida do valor), parecem equivocadas (GORZ,

<sup>4</sup> Na fase de mundialização do capital tornou-se obsoleto tratar de modo independente os três setores tradicionais da economia (indústria, agricultura e serviços), dada a enorme interpenetração entre essas atividades, de que são exemplos a *agroindústria*, a *indústria de serviços* e os *serviços industriais*. Vale aqui o registro (até pelas conseqüências políticas decorrentes desta tese) que reconhecer a interdependência setorial é muito diferente de falar em *sociedade pós-industrial*, concepção carregada de significação política.

2005). De nossa parte, ao contrário, cremos que as formas do trabalho imaterial expressam as distintas modalidades de trabalho vivo, necessárias para a valorização contemporânea do valor. Na fase laborativa, em que o saber científico e o saber laborativo mesclam-se ainda mais diretamente, *a potência criadora* do trabalho vivo assume tanto a forma (ainda dominante) do trabalho material como a *modalidade tendencial* do trabalho imaterial. (ANTUNES, 2005)

Esta não se torna desmedida, até porque, não sendo nem única e nem mesmo dominante – aqui aflora outro traço explosivamente eurocêntrico destas teses –, o trabalho imaterial se converte em *trabalho intelectual abstrato*, *inserindo crescentes coágulos de trabalho imaterial na lógica prevalente da acumulação material, de modo que a medida do valor é uma vez mais dada pelo tempo social médio de um trabalho cada vez mais complexo, assimilando-os à nova fase da produção do valor, nas novas formas de tempo e de espaço*. Portanto, menos que uma descompensação da lei do valor, a crescente imbricação entre trabalho material e imaterial configura uma adição fundamental para a compreensão dos novos mecanismos da teoria do valor hoje, numa contextualidade em que esse movimento é dado pela lógica da financeirização.

Já citamos o exemplo da *Manpower*, transnacional que terceiriza força de trabalho em âmbito mundial. Também vimos que o que é intangível para tantos é claramente contabilizado pela Toyota. E está em curso o projeto Distrito C da *Telefônica*, agregando valor através do trabalho nas tecnologias de comunicação e informação.

Por fim, é preciso acentuar que, se a imaterialidade é uma *tendência*, a materialidade é ainda largamente prevalente, até porque grande parte das atividades imateriais são condensadas e plasmadas em um conjunto de relações que acabam por assumir predominantemente uma dada forma material. Especialmente quando se olha o capitalismo em escala global, desenhado pela nova divisão internacional do trabalho, em que dois terços da humanidade que trabalha encontram-se nos países do Sul. A explosão chinesa (para não falar da Índia) na última década, ancorada na enorme força sobrando de trabalho, na incorporação de tecnologia informacional e na estruturação em rede das transnacionais, tudo isso articulado com um controle sociotécnico dos trabalhadores, vem permitindo uma exploração desmesurada da força de trabalho e, como consequência, uma expansão monumental do valor, que infirma (empírica e teoricamente) a teoria da irrelevância do trabalho vivo na produção de valor. E estes exemplos evidenciam a fragilidade das teses que defendem a predominância da imaterialidade do trabalho como forma de *superação*, *inadequação* ou *desmedida* da lei do valor.

Portanto, do trabalho intensificado do Japão (em que jovens operários migram em busca de trabalho nas cidades e dormem em cápsulas de vidro, como verdadeiros operários encapsulados) ao trabalho contingente presente nos Estados Unidos; dos imigrantes que migram para o Ocidente avançado ao submundo do trabalho no polo asiático; das *maquilladoras* no México aos precarizado/as de toda a Europa Ocidental; da *Nike* aos *McDonalds*, da *General Motors* à *Ford* e *Toyota*, das trabalhadoras dos *call center* aos trabalhadores da *Wal Mart*, pode-se constatar distintas modalidades de trabalho vivo, no topo ou na base da estrutura social do trabalho, todos de algum modo partícipes da totalidade do trabalho social necessário para a expansão das novas modalidades de agregação do valor.

Este multifacetado mundo do trabalho é caracterizado, ainda, por fortes clivagens e novas transversalidades no mundo do trabalho, particularmente no que concerne às dimensões de gênero, geração, etnia etc. Bastaria recordar que no mundo do trabalho vivencia-se um aumento significativo do contingente feminino, que atinge mais de 40% ou de 50% da força de trabalho em diversos países avançados, que tem sido absorvido pelo capital, preferencialmente no universo do trabalho *part time*, precarizado e desregulamentado. No Reino Unido, por exemplo, o contingente feminino superou, ao final da década de 1990, o masculino na composição da força de trabalho. Sabe-se que esta expansão do trabalho feminino tem, entretanto, significado inverso quando se trata da temática salarial e dos direitos, na qual a desigualdade salarial das mulheres contradita a sua crescente participação no mercado de trabalho: seu percentual de remuneração é bem menor do que aquele auferido pelo trabalho masculino. O mesmo frequentemente ocorre no que concerne aos direitos e condições de trabalho.

Na *divisão sexual do trabalho*, operada pelo capital dentro do *espaço fabril*, geralmente as atividades de concepção ou aquelas baseadas em *capital intensivo* são preenchidas pelo trabalho masculino, enquanto aquelas dotadas de menor qualificação, mais elementares e frequentemente fundadas em *trabalho intensivo*, são destinadas às mulheres trabalhadoras (e, muito comumente, também aos trabalhadores/as imigrantes e negros/as). Isso para não falar no trabalho duplicado (no mundo da produção e reprodução), ambos imprescindíveis para o capital (POLLERT, 1996, p. 188). Mike Davis nos lembra que “não é raro encontrar [na América Central] empregadas domésticas de sete ou oito anos com jornadas semanais de noventa horas e um dia de folga por mês”. (DAVIS, 2006)

Com o enorme incremento do *novo proletariado informal*, do subproletariado fabril e de serviços, novos postos de trabalho são preenchidos

pelos imigrantes, como os *gastarbeiters* na Alemanha, o *lavoro nero* na Itália, os *chicanos* nos Estados Unidos, os imigrantes do leste europeu (poloneses, húngaros, romenos, albaneses etc) na Europa Ocidental, os *dekaseguis* no Japão, ou os *bolivianos* no Brasil, nas empresas de confecção em São Paulo, cujas jornadas de trabalho atingem até 17 horas diárias, em troca de casa e comida.

Vale recordar também que a explosão da periferia parisiense em fins de 2005 afluou as ricas conexões existentes entre trabalho, não trabalho, precarização, imigração, geração etc. Jovens em sua quase totalidade sublevaram-se contra sua condição de “cidadãos de segunda classe”.

E, numa contextualidade de desemprego estrutural em escala global, acentuado depois da eclosão da crise que atinge o conjunto dos países capitalistas, tendo como epicentro o tripé caracterizado pelos Estados Unidos, Europa e Japão, com profundas repercussões na totalidade do sistema de capital, os trabalhadores, especialmente os imigrantes, são os primeiros a ser penalizados. Além da perda em massa do emprego, a xenofobia se amplia em várias áreas de trabalho. Recentemente, em fevereiro de 2009, uma manifestação de trabalhadores britânicos estampava os seguintes dizeres: “*Put British Workers First*”, externando sua posição contrária à contratação de trabalhadores italianos e portugueses, com menores salários, em uma usina nuclear em Sellafield, Inglaterra. Se a igualdade salarial é certamente uma reivindicação justa, a discriminação é caso típico de xenofobia. Na Europa, Japão, Estados Unidos e em tantas outras partes do mundo, manifestações semelhantes também vêm ocorrendo.

Ainda no que concerne ao traço geracional, há exclusão dos jovens e dos idosos do mercado de trabalho: os primeiros acabam muitas vezes engrossando as fileiras de desempregados e, quando se atinge a idade de 35/40 anos, uma vez desempregados, dificilmente se consegue novo emprego.

Paralelamente, nas últimas décadas, houve uma inclusão precoce de crianças no mercado de trabalho, particularmente nos países de industrialização intermediária e subordinada, como os asiáticos e latino-americanos, mas que atinge também inúmeros países centrais. Ainda que essa tendência tenha sinais importantes de declínio, ela ainda é muito expressiva em países como China, Índia, Brasil etc. Não importa que o trabalho adulto se torne supérfluo e que muitos milhões de homens e mulheres em idade de trabalho vivenciem o desemprego estrutural. Mas as crianças devem, desde muito cedo, fazer parte do ciclo produtivo: seu *corpo brincante* transfigura-se muito precocemente em *corpo produtivo* para o capital. Na produção de sisal, na indústria de calçados e confec-

ções, no cultivo do algodão e da cana, nas pedreiras, carvoarias e olarias, no trabalho doméstico, são inúmeros os espaços nos quais o trabalho infantil valoriza os capitais. Na indústria de tapeçaria da Índia, lembra Mike Davis, as crianças trabalham de cócoras em jornadas que chegam a 20 horas por dia. E na indústria do vidro trabalham ao lado dos tanques com temperatura próxima de 1.800 graus centígrados. (DAVIS, 2006, p. 187)

Desse modo, estas indicações sugerem como são ricas as clivagens e transversalidades existentes hoje, entre os trabalhadores estáveis e precários; homens e mulheres; jovens e idosos; nacionais e imigrantes; brancos, negros, índios; qualificados e desqualificados; empregados e desempregados, entre tantos outros exemplos que configuram o que vimos denominando como a *nova morfologia do trabalho*.

Menos do que a tese unívoca da redução do proletariado, estamos presenciando o afloramento de novas e distintas modalidades de trabalho que se esparramam pelo mundo em escala global, reconfigurando (e complexificando) o mundo do trabalho e sua polissemia.

## **Desenhando a nova morfologia do trabalho**

Contrariamente, portanto, às teses que advogam o fim do trabalho, estamos desafiados a compreender sua *nova morfologia*, cujo elemento mais visível é o seu desenho multifacetado, resultado das fortes mutações que abalaram o mundo do capital nas últimas décadas. *Nova morfologia* que compreende desde o operariado industrial e rural clássicos, em relativo processo de encolhimento (que é desigual quando se comparam os casos do Norte e do Sul), até os assalariados de serviços, os novos contingentes de homens e mulheres terceirizados, subcontratados, temporários que se ampliam. *Nova morfologia* que pode presenciar, simultaneamente, a retração do operariado industrial estável de base tayloriano-fordista e, por outro lado, a ampliação, segundo a lógica da flexibilidade toyotizada, das novas modalidades precarizadas de trabalho, de que são exemplos as trabalhadoras de *telemarketing* e *call center*, os *motoboys* que morrem nas ruas e avenidas, os digitalizadores que laboram (e se lesionam) nos bancos, os assalariados do *fast food*, os trabalhadores jovens dos hipermercados etc.

Estes contingentes são partes constitutivas das forças sociais do trabalho que Ursula Huws sugestivamente denominou *cybertariat*, o *novo proletariado da era da cibernética que vivencia um trabalho (quase) virtual em um mundo (muito)*



*real*, para lembrar o sugestivo título de seu livro que discorre sobre as novas configurações do trabalho na era digital, da informática e da telemática, novos trabalhadores e trabalhadoras que oscilam entre a enorme *heterogeneidade* (de gênero, etnia, geração, espaço, nacionalidade, qualificação etc.) de sua *forma de ser* e a impulsão tendencial para uma forte *homogeneização* que resulta da condição de precariedade dos distintos trabalhos. (HUWS, 2003)

Se a era da mundialização do capital se realizou de modo ainda mais intenso nas últimas décadas (CHESNAIS, 1996), entramos também na era da mundialização das lutas sociais, das forças do trabalho, ampliadas pelas massas de desempregados que se esparramam pelo mundo. (ANTUNES, 2005; BERNARDO, 2004)

Os exemplos ocorridos na França, em fins de 2005, antes referidos, com as explosões dos imigrantes (sem ou com pouco trabalho) e sua destruição de milhares de carros (o símbolo do século XX) e as majestosas manifestações, nos inícios de 2006, com os estudantes e trabalhadores na luta contra o Contrato de Primeiro Emprego, são também experimentos seminais, eivados de significados.

Na Argentina, por exemplo, presenciamos novas formas de confrontação social, como a explosão do movimento dos trabalhadores-desempregados, os *piqueteros* que “cortan las rutas” para barrar a circulação de mercadorias (com suas claras repercussões na produção) e para estampar ao país o flagelo do desemprego. Ou ainda, a expansão da luta dos trabalhadores em torno das empresas “recuperadas”, ocupadas durante o período mais crítico da recessão na Argentina, no início de 2001, e que atingiu a soma de duas centenas de empresas sob controle-direção-gestão dos trabalhadores. Foram, ambas, respostas decisivas ao desemprego argentino. E sinalizaram para novas formas de lutas sociais do trabalho.

Se a impulsão pela flexibilização do trabalho é uma exigência dos capitais em escala cada vez mais global, as respostas do mundo do trabalho devem configurar-se de modo crescentemente internacionalizadas, mundializadas, articulando intimamente as ações nacionais com seus nexos internacionais. E o Brasil não poderia permanecer fora deste cenário, eivado de complexidade e marcado por tantas contradições.

## O Brasil na encruzilhada: a era da informatização e a época da informatização do trabalho

Quando se pensa na reestruturação produtiva no Brasil, podemos dizer que foi durante a década de 1980 que ocorreram os seus primeiros impulsos, levando as empresas a adotar, inicialmente de modo restrito, novos padrões organizacionais e tecnológicos, bem como novas formas de organização social do trabalho: pudemos presenciar a utilização inicial da informatização produtiva; principiaram-se os usos do sistema *just in time* (JIT); germinaram os primeiros núcleos produtivos baseados em *team work*, nos programas de qualidade total, verificando-se, ainda de modo preliminar, a implantação dos métodos “participativos”. O fordismo, ainda largamente dominante, começava a se abrir para os primeiros influxos do toyotismo e da acumulação flexível.

Foi nos anos 1990, entretanto, que a reestruturação produtiva do capital desenvolveu-se intensamente em nosso país, com a intensificação da *lean production*, do sistema JIT, kanban, do processo de qualidade total, das formas de subcontratação e de terceirização da força de trabalho e da transferência de plantas e unidades produtivas.

Tanto por meio desses tipos de programas como da introdução de ganhos salariais vinculados à lucratividade e à produtividade (de que é exemplo o Programa de Participação nos Lucros e Resultados - PLR), finalmente o mundo produtivo encontrou uma contextualidade propícia para o deslanche vigoroso de sua reestruturação, do assim chamado enxugamento empresarial e da implementação de mecanismos estruturados em moldes mais flexíveis. Novas políticas gerenciais foram instituídas através de seus programas de “remuneração variável” e concessão de prêmios de produtividade, relacionados a metas de produção.

Como consequência, presenciamos a ampliação das práticas flexíveis de contratação da força de trabalho, uma ampliação significativa da terceirização, dos *call center*, aumentando o processo de desregulamentação do trabalho e de redução dos direitos sociais para os trabalhadores. A liofilização organizacional, apoiada no incremento tecno-informacional, aumentou ainda os mecanismos de individualização das relações de trabalho e de assalariamento. (ANTUNES, 2006)

Agravaram-se os problemas de saúde no espaço de trabalho nas últimas décadas e observou-se ainda um aumento sem precedentes das Lesões por Esforços Repetitivos (LER), que reduzem a força muscular e comprometem os movimentos daqueles que são portadores da doença, configurando-se como doenças

típicas da era da informatização do trabalho. Os trabalhadores foram constrangidos a tornarem-se “parceiros”, “sócios”, “colaboradores”, num ideário e numa pragmática que nublam a condição laborativa.

O incremento tecnológico, as novas formas de organização da produção e a introdução ampliada da terceirização acabaram por acarretar altos níveis de desemprego e subemprego em diversos setores, compensados somente parcialmente pelo crescimento das pequenas e microempresas.

Esse processo originou a ampliação do trabalho em domicílio, além das chamadas “cooperativas de trabalho”, responsáveis por formas acentuadas de subcontratação e precarização da força de trabalho, responsáveis pela redução significativa dos custos de remuneração da forma de trabalho e pelo descumprimento dos direitos trabalhistas. A externalização do trabalho, o retorno de práticas pretéritas como o *putting out*, ampliaram-se enormemente nos setores têxtil e de confecções, acentuando as formas e mecanismos que configuram uma ainda maior precarização do trabalho e descumprimento dos direitos trabalhistas.

Portanto, como uma primeira indicação conclusiva, pode-se supor, por um lado, que os padrões tayloristas e fordistas aqui estruturados desde os anos 1930 mesclam-se cada vez mais com novos processos produtivos, consequência da liofilização organizacional, dos mecanismos próprios oriundos da acumulação flexível e das práticas toyotistas que foram e estão sendo fortemente assimiladas pelo setor produtivo brasileiro. Se, enquanto tendência dominante, o cenário produtivo brasileiro foi profundamente alterado, não se pode dizer que o binômio taylorismo/fordismo faça parte do nosso passado. E mais: quando se pesquisa o “chão de fábrica” ou o mundo produtivo em sentido amplo, parece estar ocorrendo uma simbiose, dada pela vigência dos elementos mais intensivos do fordismo com uma flexibilidade desestruturante presente nas formas contemporâneas da acumulação flexível e da chamada empresa enxuta no Brasil.

Uma segunda indicação nos permite observar, particularmente depois dos anos 1990, um nítido crescimento de relações de trabalho mais desregulamentadas, distantes da legislação trabalhista, gerando uma massa de trabalhadores que passam da condição de assalariados com carteira para a de trabalhadores sem carteira assinada.

Se na década anterior era relativamente pequeno o número de empresas de terceirização, locadoras de força de trabalho de perfil temporário, nas décadas

seguintes esse número aumentou significativamente para atender à grande demanda por trabalhadores temporários, sem vínculo empregatício, sem registro formalizado.

Essas mutações, portanto, inseridas na lógica da racionalidade instrumental do mundo empresarial, estão intimamente relacionadas ao processo de reestruturação produtiva do capital, no qual as grandes empresas, por meio da flexibilização dos regimes de trabalho, da subcontratação e da terceirização, procuram aumentar sua competitividade fraturando e fragmentando ainda mais a classe-que-vive-do-trabalho.

A proliferação dos trabalhadores dos *call centers*, das empresas de telemarketing, dos trabalhadores em serviços cada vez mais inseridos na lógica produtiva, de agregação de valor, acabou por criar um novo contingente de trabalhadores, que Ursula Huws (2003) denominou, como dissemos anteriormente, *cybertariat*, o novo proletariado da era da cibernética, composto por trabalhadores que procuram uma espécie de trabalho cada vez mais virtual em um mundo profundamente real ou ainda o que denominamos *infoproletariado* (ANTUNES e BRAGA, 2009) que aglutina desde os trabalhadores que operam com as tecnologias de informação e comunicação, os produtores de software, até os/as trabalhadores/as do telemarketing e da telemática.

O que nos permite concluir afirmando que, em plena era da informatização do trabalho, do mundo maquinal da era da acumulação digital, estamos presenciando a época da informalização do trabalho, caracterizada pela ampliação dos terceirizados, pela expansão dos assalariados do *call center*, subcontratados, flexibilizados, trabalhadores em tempo parcial, teletrabalhadores, pelo cyberproletariado, o proletariado que trabalha com a informática e vivencia outra pragmática, moldada pela desrealização, pela vivência da precarização, daquilo que, sugestivamente, Luciano Vasapollo (2005) denominou trabalho atípico. Do que este nosso texto ofereceu um primeiro desenho mais detalhado.

## 25 Anos de Educação Pública: notas para um balanço do período

*Roberto Leher<sup>1</sup>*



No ambiente intelectual em que circulavam educadores e pesquisadores da área de saúde de esquerda, no ocaso da ditadura empresarial-militar, as expressões “politécnica”, “escola unitária” e “Reforma Sanitária” eram recorrentes, muitas vezes com sutis, mas importantes, polissemias. Entretanto, o novo a construir, após os duros anos anteriores, era um sentimento compartilhado pelos que estiveram na luta contra o regime imposto em 1964. Para a esquerda crítica à Nova República, basicamente nucleada no Partido dos Trabalhadores (PT), era preciso forjar uma descontinuidade, também pensada de modo diferente pelas principais correntes do partido. Para os setores progressistas que apoiavam a Nova República, organizados em torno do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), a tarefa era assegurar a transição democrática, promovendo mudanças nas políticas sociais, visto que a política econômica era concebida como um objetivo além das forças opositoras. A luta contra o legado das políticas educacionais e de saúde das duas tenebrosas décadas de ditadura, marcadas pelo Ato Institucional nº5 (AI-5/1968) e pelo Decreto nº 477/1969<sup>2</sup>, era um propósito comum a todos, embora a tática e a estratégia fossem distintas.

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e Coordenador do Observatório Social da América Latina – Brasil/ CLACSO.

<sup>2</sup> Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências.

A chamada reforma universitária de 1968 instituiu mudanças nas instituições públicas que as aproximaram em determinados aspectos das universidades estadunidenses, não apenas na organização departamental e no uso de sistema de créditos, mas na difusão de um certo *ethos* acadêmico mais pragmático. Para tanto, estabeleceu que a pesquisa fosse parte de sua função social, mas uma pesquisa cuja pauta geral seria definida pelo governo, que, para este fim, estabeleceu a política de editais forjada na Secretaria de Planejamento, o novo locus dos principais órgãos de ciência e tecnologia, impondo, por conseguinte, uma política profundamente heteronômica (Lei nº 5540/1968). Ao mesmo tempo, operacionalizou por meio de incentivos tributários uma vigorosa expansão da educação superior privada.

A educação básica na ditadura foi marcada por um obtuso tecnicismo educacional cujo fundamento pode ser encontrado na dita teoria do capital humano (Lei nº 5692/1971). Em meados dos anos 1980, a crítica educacional apontava para a necessidade de modificar a forma de organização da educação brasileira, fragmentada pela municipalização e pela estadualização, e pela quase nula participação da União na garantia de condições de financiamento da educação básica, tendências que haviam se aprofundado na ditadura. Concretamente, o governo empresarial militar aumentou a oferta escolar, expandindo o ensino fundamental, mas o fez a partir da lógica de que os filhos dos trabalhadores deveriam receber uma educação mais rudimentar. Por isso, muitos educadores que resistiram à ditadura compreendiam que o objetivo de uma escola de caráter unitário era o objetivo geral a alcançar. Este propósito somente poderia ser alcançado por meio da defesa de um sistema nacional de educação e pela definição do dever do Estado como forma de assegurar a educação a todos os cidadãos como um direito humano fundamental. O avanço na discussão da problemática da real universalização da escola unitária só seria possível a partir da articulação das bases materiais, definindo a natureza e o caráter da educação pública e o dever do Estado, instituindo um novo marco legal para a educação brasileira.

No debate sobre a escola unitária, a presença da crítica marxista foi muito marcante, particularmente na obra de Saviani (2003). Em todos os documentos, congressos e artigos sobre o tema, a esquerda marxista enfatizou a necessidade da escola politécnica, compreendida como aquela capaz de assegurar o domínio dos fundamentos das diferentes tecnologias elaboradas e aperfeiçoadas no processo de reprodução do capital. A presença do pensamento socialista pulsava nos textos, pois a defesa da escola unitária, politécnica, tomava fundamental o trabalho como princípio pedagógico, capaz de superar a

disjunção entre o pensar e o fazer – o cerne da pedagogia socialista, tal como defendida por Marx, Lenin e Gramsci.

O movimento de debates originais e fecundos que empolgou os educadores que lutaram contra a ditadura, no contexto de seu ocaso, poderia ter sido (quase) apagado em virtude da correlação de forças negativa nos anos 1990 e 2000. Entretanto, quando o melhor da energia criadora pode se efetivar em uma instituição cuja massa crítica abraça com determinação o projeto, os sonhos e as utopias que o produziram podem ter uma materialidade de extraordinário vigor para fazer ecoar estas ideias ao longo do tempo. Este é o caso de uma das mais ousadas e originais sínteses do pensamento de esquerda na educação (politécnica) e na saúde (Reforma Sanitária): a criação, há 25 anos, em 19 de agosto de 1985, da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV) na Fundação Oswaldo Cruz, que, em 1989, tornar-se-ia uma unidade técnico-científica da instituição.

Do momento da criação de uma instituição tão radicalmente distinta de tudo o que fora inventado nas duas décadas anteriores aos dias de hoje existe um hiato de um quarto de século. Entre 1985 e 2010 o contraste de agendas é abissal. Nos dias de hoje, dificilmente poderia ter sido criada uma EPSJV, com as mesmas características originárias. Por que este projeto não se difundiu como referência para a educação básica e tecnológica? Por que, ainda hoje, quando um Plano Nacional de Educação (PNE) está definindo, o objetivo de um sistema nacional de educação segue como meta, mas agora de um número menor de educadores e entidades acadêmicas e sindicais? Por que as políticas educacionais calibram a qualidade da educação pública a públicos distintos?

O propósito do presente texto é fazer algumas pontuações sobre o que ocorreu com a educação neste período. Seria muito pretensioso afirmar que o objetivo é fazer um histórico de toda educação brasileira, pública e privada, em todos os níveis e modalidades. Este artigo busca seguir algumas nervuras principais, como a problemática da educação no contexto de capitalismo dependente, a relação público-privado, enfatizando as políticas governamentais, a diferenciação de instituições de ensino conforme a classe social e a ação das entidades e sujeitos que fazem e lutam pela escola pública.

O estudo parte da caracterização do país como capitalista dependente (FERNANDES, 1974). Este padrão de acumulação requer a permanente depleção dos recursos naturais e a sistemática política de exploração do trabalho. A realidade provocada pela forma específica do capitalismo dependente no Brasil é incompatível com a educação integral ou politécnica e com uma universidade

pública, gratuita, autônoma, comprometida com os problemas sociais, ambientais, energéticos e de saúde dos povos. Ao contrário, mesmo uma educação minimalista responde satisfatoriamente às demandas do capital. A violenta concentração de renda é uma condição do padrão de acumulação. Este quadro não pode ser alterado sem lutas sociais antissistêmicas. Nem as políticas neoliberais nem o chamado neodesenvolvimentismo foram capazes de modificar a profunda desigualdade social. Nas duas últimas décadas, os índices de concentração de renda (índice de Gini<sup>3</sup>) flutuaram sem alteração relevante. Cabe lembrar que a desigualdade é provavelmente mal apreciada, visto que a metodologia aplicada subestima a renda patrimonial e de rendimentos dos setores dominantes. Com efeito, em 1991 o índice era de 0,53; em 2000, de 0,56; em 2004, de 0,57 e em 2008, de 0,55.<sup>4</sup> A mediocridade dos indicadores de concentração de renda, ao final da década de 2000, pode ser mais bem mensurada quando se considera que, nos anos 1990, conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a distribuição de renda nos municípios brasileiros piorou em dois terços deles.<sup>5</sup>

As lutas dos educadores e das entidades representativas ocorrem, por conseguinte, em uma permanente correlação de forças negativas. Os avanços, pontuais, evidenciam, entretanto, que a mobilização social é indispensável para a existência do caráter público. A luta pela educação pública ao longo dos últimos 25 anos será examinada com base na seguinte periodização: 1985-1988; 1989-2002, e 2003-2010.

## Nova República e a Constituinte

No final do período ditatorial, os educadores dispunham de importantes entidades acadêmicas – como a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) e a Associação Nacional de Educação (Ande) – e trabalhistas – como a Central

<sup>3</sup> Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade, e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

<sup>4</sup> IPEADATA, Série revista conforme reponderação divulgada pelo IBGE em 2009.

<sup>5</sup> PNUD/IPEA, Evolução do índice de Gini, Desigualdade de renda aumenta em 2 de cada 3 municípios brasileiros, disponível em: [www.pnud.org.br/atlas/PR/Press\\_Release\\_1.doc](http://www.pnud.org.br/atlas/PR/Press_Release_1.doc), acesso em 7 /7/10.



Única dos Trabalhadores (CUT), o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), a Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (Fasubra) e a Confederação dos Professores do Brasil (CPB) –, que, junto com outras,<sup>6</sup> constituíram o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública (FNDEP) em 1986, objetivando interferir na elaboração da nova Carta Magna do país. Lançado em Brasília, em 9 de abril de 1987, com um *Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita*, o FNDEP tinha a denominação inicial de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. A realização da IV Conferência Brasileira de Educação, com o tema *Educação e a constituinte*, na Universidade Federal de Goiás, em Goiânia, em um ensolarado mês de agosto, especialmente luminoso como é característico da região Centro-Oeste brasileira, envolvia os debates em uma atmosfera de otimismo. Entre os participantes do evento – estudantes, jovens professores, intelectuais já reconhecidos –, o sentimento de que alternativas importantes estavam sendo forjadas era generalizado.

Considerando o modo como a chamada transição democrática foi operada pelos setores dominantes, a partir da demarcação da problemática da ditadura como autoritarismo – e não como um determinado padrão de acumulação operado pelas classes dominantes que sustentaram o golpe de 1964 –, a constituinte foi realizada em um contexto marcado por contradições. As frações burguesas dirigentes lograram êxito em impedir uma constituinte exclusiva, mas em um contexto de crise de hegemonia. Em virtude das fricções entre os dominantes e do ascenso da luta social, a revolução dentro da ordem poderia avançar, sob certas condições, fortalecendo a estratégia da revolução fora da ordem (FERNANDES, 1981). Mas não foi isso que aconteceu. A despeito da crise na representação política dos dominantes e da grave crise econômica, o grau de organização dos trabalhadores ainda era incipiente e a estratégia era fragmentada e débil. Ao longo do processo de elaboração da Carta, os dominantes se reuniram em grupos de interesse (agricultura, educação privada etc.) e em uma coordenação (Centrão), garantindo uma constituição para a ordem do capital, embora com arestas que ficariam mais evidentes no período de hegemonia neoliberal, quando a reforma constitucional passou a ser uma meta prioritária dos setores dominantes. Entretanto, a despeito da debilidade estratégica, a mobilização so-

<sup>6</sup> A composição inicial reunia duas organizações gerais de classe (CUT/CGT), uma representação de categoria profissional (OAB), seis acadêmicas (ANPED/SBPC/SEAE/CEDES/ANDE/ANPAE), quatro entidades de trabalhadores profissionais da área de educação (ANDES/CPB/FENOE/FASUBRA) e duas entidades do movimento estudantil (UNE e UBES).

cial, embora dispersa e limitada por corporativismos, acrescida das fraturas no bloco de poder, favoreceu a aprovação de uma Carta que contém avanços no capítulo dedicado à educação. No que se refere à organização sindical, a despeito de ter mantido o fundamental da estrutura sindical anterior, possibilitou a criação de entidades sindicais no setor público.

O Capítulo III da Constituição Federal de 1988 – *Da Educação, da Cultura e do Desporto* – contém avanços importantes para a educação pública. No que tange ao ensino superior, quatro artigos são cruciais:

- i) Art. 207, que confere autonomia didático-científica, administrativa e financeira às universidades e as conceitua como instituições que “obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão”;
- ii) Art. 208, que estabelece o dever do Estado com a educação, garantindo “V- acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística”;
- iii) Art. 213, § 2º – “as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público”;
- iv) Art. 218, “o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. §1º – a pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências”.

Além destes artigos, é preciso considerar também outros mais abrangentes, como o Art. 205 – “educação como direito de todos e dever do Estado” o Art. 206, IV – “gratuidade nos estabelecimentos oficiais” e o Art. 214, que determina a elaboração de um PNE, capaz de, entre outras funções, fixar a política de distribuição dos recursos públicos e as formas de articulação das ações das três esferas do Poder Público.

O Art. 207 da Constituição Federal é um dos pilares da concepção de universidade do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e, mais especificamente, do Andes-SN. Na *Plataforma Educacional do Movimento Docente para a Constituinte* foi explicitado que:

A educação que queremos não se reduz apenas à transmissão de conhecimentos, mas conjuga saber crítico e compromisso social. Volta-se, acima de tudo, para o desenvolvimento da capacidade de pensar, de refletir, de julgar (...) rompendo com os mecanismos sutis de dominação ideológica e desenvolvendo (...) o conhecimento, a consciência crítica e a capacitação à vida e ao trabalho em nossa realidade

social. (CADERNOS ANDES, n.4, 1987 *apud* NAVARRO, 1999)

A autonomia universitária e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, ao serem alçadas a preceitos constitucionais, marcam um momento de imenso significado para a universidade brasileira. É importante lembrar que, pouco mais de uma década antes, proeminentes professores foram afastados da universidade pelo AI-5 e muitos estudantes foram jubilados pelo Decreto n° 477/1969 (LEHER, 2009a).

Se, em 1988, foram possíveis avanços que pareciam “um raio em céu azul”, a reação conservadora organizada pelo *lobby* das maiores corporações, liderado por um banqueiro que, posteriormente, viria a ser o presidente do Banco Central de Lula da Silva, Henrique Meirelles, cobriu as esperanças de transformações sociais com “um céu de chumbo”. Quando a regulamentação dos dispositivos constitucionais teve início, diversas conquistas da Carta foram desfeitas, como poderá ser visto com mais detalhes na seção seguinte.

A destruição de diversos direitos sociais previstos na Constituição começou ainda na Nova República, sobretudo na construção das condições para a implementação das políticas neoliberais mais ortodoxas. Em 1989, o Brasil esteve representado na reunião em que foi difundida a expressão *Consenso de Washington*<sup>7</sup> por três dirigentes da Nova República que depois vieram a ter uma participação marcante na vida do país: Marcílio Marques Moreira, Pedro Malan e Luiz Carlos Bresser Pereira.<sup>8</sup> Se, de uma parte, os mais proeminentes setores dominantes estavam preparando o terreno para a agenda neoliberal de primeira geração no Brasil, de outra parte, os movimentos seguiram em ascenso na segunda metade dos anos 1980. No mesmo ano em que a famosa reunião do Consenso de Washington aconteceu, foram realizadas mais de quatro mil paralisações no Brasil (MATTOS, 2005).

Na perspectiva dos setores dominantes, a eleição de 1989 seria decisiva. Para derrotar Lula da Silva, então respaldado por um programa democrático-

<sup>7</sup> Expressão-síntese do encontro “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, do *Institute for International Economics* Participaram deste encontro, realizado em Washington, 1989, dirigentes do Governo dos Estados Unidos, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), bem como economistas latino-americanos comprometidos com as políticas de ajuste estrutural na Região.

<sup>8</sup> Marcílio Marques Moreira, então embaixador em Washington, foi ministro da Fazenda do Governo Collor, Pedro Malan foi ministro da Fazenda de Cardoso e Bresser Pereira foi ministro da Ciência e Tecnologia do Governo Sarney e um dos operacionalizadores da reforma neoliberal do Estado brasileiro no governo Cardoso.

popular que previa reformas inaceitáveis para o capital, as frações de classe dominantes tiveram de se valer de um político inorgânico em relação ao núcleo do bloco dominante em processo de construção: Fernando Collor de Mello. De fato, com a vitória de Collor, a via ao neoliberalismo foi aberta. Ao longo dos primeiros anos da nova década, a quantidade de greves e paralisações, embora significativa, sofreu forte redução. Ademais, transformações internas nos sindicatos desarticularam a capacidade de enfrentamento da classe trabalhadora, e a contrarreforma avançou vigorosamente, alcançando, como não poderia deixar de ser, a educação, a despeito da intensidade das lutas no setor.

### **Ásperos anos 1990: resistências e alternativas**

As duas últimas décadas do século XX no Brasil foram singulares. A crença de que o país estava destinado ao desenvolvimento constante, apesar dos percalços – uma ideia recorrente desde a década de 1930 –, sofreu profundo abalo com a explicitação do fracasso do Plano Cruzado (1986). A descrença no desenvolvimentismo foi um constructo elaborado pelos organismos internacionais, notadamente o Banco Mundial, em consonância com os países centrais dirigidos por governos neoliberais. O ataque do governo Reagan a todo aparato da Organização das Nações Unidas (ONU) relacionado ao desenvolvimento – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Organização Mundial da Saúde (OMS), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), PNUD etc. – é ilustrativo dessa tendência. O objetivo subjacente a este movimento foi atingir frontalmente o Estado social, difundindo o *ethos* neoliberal também na agenda educacional.

Fernando Collor de Mello foi o primeiro governo a assumir plenamente a agenda neoliberal. Eleito por uma débil coalizão de forças resultante de um arranjo fortemente orientado pelo pragmatismo (impedir a vitória do PT em 1989) e com o apoio de alguns dos maiores grupos de comunicação do país (Organizações Globo e Vitor Civita), seu governo logo se revelou capaz de colocar o projeto neoliberal em risco. Embora os setores dominantes tenham cedido alguns quadros para gerir o novo governo, o despreparo de Collor para operar a governabilidade necessária ao capital se revelou inaceitável, levando os setores dominantes a apoiar seu *impeachment*.

O governo Collor tentou implementar a política do Banco Mundial para a universidade. Os operadores de seu governo, basicamente membros de um “centro de influência” gestado dentro da Universidade de São Paulo – o Núcleo de Pesquisa de Ensino Superior (Nupes/USP) –, elaboraram as linhas mestras do projeto de universidade do novo governo. Em poucas palavras, o projeto objetivava diferenciar as instituições de ensino superior e diversificar as suas fontes de financiamento – uma iniciativa que fora ensaiada na “Nova República”, através do Grupo Executivo Para a Reformulação da Educação Superior (Geres), no qual atuaram membros do Nupes. A combinação dessas duas orientações bloquearia, de fato, a construção de uma política unitária de educação que possibilitasse a generalização da universidade pública e gratuita, assentada no princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Entretanto, Collor ignorou que a agenda dos organismos internacionais precisaria ser recontextualizada em função da história das instituições e da existência de entidades dispostas a lutar em defesa da instituição.

Para favorecer o crescimento do setor empresarial, o seu governo removeu o controle público sobre as instituições privadas que, deste modo, passaram a ser *reguladas* pelo mercado. O resultado dessa política foi (e continua sendo) a explosão de instituições privadas. As públicas, por sua vez, deveriam ser reconfiguradas conforme suas “vocações”: como “unidades de ensino” ou como “unidades de serviços educacionais e de adequação tecnológica”, chamadas de “centros de excelência”. Ademais, o orçamento das universidades, conforme o novo cânone, deveria ser fortemente reduzido. Para implementar essas medidas, seu governo apresentou a Proposta de Emenda Constitucional 56-B (PEC-56-B) com o propósito de remover pontos centrais da Constituição de 1988 considerados, em seu conjunto, um *acidente histórico* anacrônico, tais como: gratuidade, autonomia constitucional, indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão e regime jurídico único – aspectos que, em seu conjunto, configuram o que o Banco Mundial denomina pejorativamente “modelo europeu” de universidade.

Todas essas medidas acendem o conflito na área educacional, em particular nas universidades federais que deflagram massiva greve. O Andes-SN foi uma das primeiras entidades a reivindicar, em decisão congressual, o *impeachment* de Collor. Para além das denúncias de corrupção, o que levou os setores dominantes a apoiar a saída de Collor foi a constatação de que, com ele no governo, os movimentos sociais, incluindo aqui partidos da esquerda, sindicatos e demais

movimentos, conheceriam novo ascenso e, fortalecidos, poderiam impedir ou dificultar de modo importante o avanço da agenda neoliberal.

Após o mandato-tampão de Itamar Franco, as frações das classes dominantes comprometidas, direta ou indiretamente, com o Consenso de Washington criaram o Plano Real, para o qual necessitavam de um governo sem o rosto da direita, investindo na candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Esse governo poderia viabilizar a aplicação da agenda do Consenso, uma reivindicação de forças importantes do bloco de poder em consolidação. Cumpre registrar que, desde 1990, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 1990) vinha sustentando uma agenda idêntica à do Consenso. Em fina articulação com as forças dominantes da burguesia mundial, em especial dos Estados Unidos, uma coalizão orgânica entre diversas frações das classes dominantes brasileiras foi costurada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), produzindo a unidade de classe e de projeto perdidas desde o final do governo militar. É possível verificar aqui propósitos claramente hegemônicos desse sistema de alianças. A elevada inflação brasileira no curso do desmanche do governo Collor e a crise do México em 1994 prepararam o terreno para o ajuste empreendido pelo Plano Real (1994). A partir da eleição de Cardoso (1995-2002) é possível aprofundar, com maior consistência política e jurídica, a implementação do decálogo de medidas do Consenso de Washington em conformidade com o FMI e o Banco Mundial. Os quadros que ocuparam os postos-chave do governo, muitos deles recrutados na burocracia dos organismos internacionais, já estavam convencidos do suposto anacronismo do projeto desenvolvimentista-keynesiano e haviam abraçado o ideário neoliberal. Desse modo, os elaboradores do governo Cardoso puderam recontextualizar o Consenso objetivando adequá-lo a realidade brasileira sem perder de vista a correlação de forças entre os setores dominantes e os subalternos.

Para tornar pensáveis as orientações da política educacional empreendidas pelo período Cardoso, é crucial captar as transformações do mundo do trabalho verificadas nos últimos anos no Brasil. É preciso considerar também as transformações no âmbito do Estado em virtude das reformas neoliberais (ajuste estrutural) e as implicações da supremacia do capital rentista (pagamento de juros da dívida pública) para as políticas públicas (redução do orçamento social). A partir dessas considerações é pertinente desenvolver a indagação: quais as demandas educacionais engendradas por essas transformações econômicas? O mercado está demandando conhecimento avançado, como apregoam os adeptos da Nova Economia (ou da dita Sociedade do Conhecimento ou, ainda, do Capita-

lismo Intelectual) e, conseqüentemente, o aprimoramento das instituições que produzem conhecimento novo?

A chamada globalização é a ideologia mais insistentemente evocada para justificar a inevitabilidade das reformas estruturais de feição neoliberal. Em seu último ato de campanha, em 30 de setembro de 1998, FHC afirmou enfaticamente: “Sim à globalização, não à marginalização”. Dois anos antes, em discurso na Índia, asseverou que os países que não querem ficar excluídos do fluxo hegemônico do tempo terão que promover as reformas estruturais requeridas pelo mundo “globalizado”:

O mundo pode ser dividido entre os países que participam do processo de globalização e usufruem os seus frutos e aqueles que não participam. Os primeiros estão geralmente associados à ideia de progresso, riqueza, melhores condições de vida; os demais, à exclusão, à marginalização e à miséria. (CARDOSO, 1996)

No caso dos países latino-americanos, não há como dissociar a ideologia da globalização das políticas encaminhadas pelo Banco Mundial. De fato, as proposições do Banco Mundial são muito representativas do pensamento sistematizado como o Consenso de Washington (DEZALAY; GARTH, 1998). De acordo com o Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn (BOARD OF GOVERNORS, 1995), as transformações das políticas econômicas em curso nos países “subdesenvolvidos” estariam configurando uma nova “era”: a “era do mercado” ou a “globalização”. Conforme as proposições dos *homens de negócio* difundidas nos jornais e revistas dedicados à economia:

As mudanças que nos rodeiam não são fenômenos passageiros, mas o produto de forças poderosas e ingovernáveis: a globalização, que tem aberto imensos mercados novos com seu corolário inexorável, uma enorme quantidade de competidores novos; a difusão da tecnologia da informação e o crescimento desordenado das redes informáticas (...). (STEWART, 1998, p. 33)

A abertura econômica feita por Cardoso, acrescida das privatizações e da forte entrada de capital estrangeiro, provocou profunda mudança no perfil econômico do país. Houve um intenso processo de aquisições, fusões, *jointventures*, desnacionalizações de empresas importantes. Em comum, embora não tenha provocado desindustrialização *tout court*, rearranjou a economia tornando-a mais dependente de produtos direta ou indiretamente extraídos da natureza –

as *commodities* – para fortalecer as exportações. Com efeito, essas mudanças foram impulsionadas pela dependência crescente de exportações para tentar fechar os profundos déficits provocados pelo tributo neocolonial da dívida, pelas remessas dos lucros, saídas de capital e importações que desequilibrassem a balança de pagamentos.

A internacionalização crescente da base produtiva e de serviços é empreendida pelas corporações de modo a ampliar as taxas de exploração em relação às suas matrizes. Como assinala Marques (2002), o uso de força de trabalho nas filiais brasileiras é significativamente inferior nos setores de maior valor agregado. O uso de força de trabalho no Brasil para cada U\$ 1 milhão de vendas em 31 corporações estudadas por Marques (2002, p.77), quando comparada com suas respectivas matrizes, deveria prever 156 mil empregos no Brasil para que a relação faturamento/emprego fosse a mesma das matrizes. Desse modo, a redução dos empregos industriais, com a abertura econômica dos anos 1990, em relação aos níveis existentes nos anos 1970, ocorreu a partir de um patamar bem mais rebaixado e foi muito mais acentuada do que nos países centrais: Alemanha (anos 1970: 47,1; anos 1990: 40,3%); Brasil (anos 1970: 27,5%; anos 1990: 19,6%); Estados Unidos (anos 1970: 33,0%; anos 1990: 24,7%); Japão (anos 1970: 33,7%; anos 1990: 33,7%) (POCHMANN, 1998, p.10, *apud* MARQUES, 2002, p.82). Muitos dos melhores empregos industriais de grandes empresas foram precarizados por terceirizações que, na prática, remuneravam pior os trabalhadores e, frequentemente, burlavam os direitos trabalhistas mais relevantes. Os setores vinculados à produção de *commodities*, por sua vez, igualmente foram pouco intensivos em trabalho, visto a inexistência de cadeias produtivas mais completas. Desse modo, ao longo dos anos 1990, o emprego nas empresas de extração mineral caiu 23,5% entre 1992 e 1997, mesma tendência verificada nas instituições financeiras (17%). Os empregos cresceram em atividades de menor complexidade, como comércio (3,1% a.a.), alojamento e alimentação (2,7% a.a.), serviços pessoais (5,9% a.a.) e em atividades relacionadas ao serviço público que são intensivas em mão de obra, como educação (3% a.a.) e saúde (3,7% a.a.) (*apud* BALTAR, 2003, p. 120).

Examinando os indicadores agregados, o número de empregados assalariados em estabelecimentos não agrícolas aumentou de 30,8 milhões em 1989 para 32,3 milhões em 1999, uma média de 157 mil por ano em um contexto em que a População Economicamente Ativa (PEA) cresceu em média 1,3 milhão. O mais grave é que do aumento total de pessoas ocupadas em atividades não agrícolas, quase a metade (46,7%) correspondeu ao aumento do trabalho



por conta própria – que cresceu a uma taxa média de 3,6% a.a., elevando a participação deste segmento para 22,5% na ocupação total (contra a média de menos de 10% nos países centrais). Discriminando por atividades, verifica-se que ao longo dos anos 1990 as que mais cresceram foram o serviço doméstico remunerado (3,2% a.a.) e as atividades não remuneradas (5,1% a.a.). Assim, a participação do emprego assalariado em atividade não agrícola total caiu de 66,8% para 60,1%. Mesmo a atividade agrícola teve redução, sendo, em setembro de 1999, 5,2% menor do que no mesmo mês de 1989 (*apud* BALTAR, 2003, p.121-123). A despeito de o índice de desemprego aberto ser um indicador que mascara o desemprego real, a taxa explodiu nos anos 1990, passando de 5% da PEA em 1989 para 10,4% em 1999 (*id. ibid* p. 123).

Ao mesmo tempo em que ocorria a especialização regressiva (produtos e processos intensivos em recursos naturais), a abertura aos produtos importados teve impacto negativo nos empregos, como assinalado, e a apreciação do Real, entre 1994 e 1998, retirou dinamismo dos produtos de exportação com maior valor agregado. Setores estratégicos, como o de bens de capital, terminaram a década de 1990 com um nível 20% menor do que o da década anterior (BALTAR, 2003, p.114). A despeito das promessas de que as medidas liberalizantes teriam consequências virtuosas para a economia, o PIB *per capita* nos anos 1990 cresceu somente 5% em toda a década. A renda *per capita* da população total decresceu de R\$ 310,00 em 1995 para R\$ 295,00 em 1999.

Nos termos bancomundialistas, a premissa econômica básica é a de que um mercado global livre decide melhor quais trabalhos estão localizados em que país (CAUFIELD, 1996, p.294). A consequência da reestruturação neoliberal para o mundo do trabalho é, por conseguinte, imensa. A flexibilização e a desregulamentação do trabalho tornam-se maiores e mais generalizadas, muitos dos melhores postos de trabalho são fechados, o desemprego da juventude se agrava. Tratar-se-ia, por conseguinte, de ajustar o sistema educacional a essa força de trabalho precarizada. É nesse contexto que Cardoso altera em profundidade toda a educação brasileira.

O projeto educacional de Cardoso foi conduzido por uma burocracia afinada com a agenda neoliberal. Os principais nomes do Nupes retornaram ao governo, e muitos técnicos brasileiros em atividade em organismos internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial foram chamados a compor a equipe de governo liderada pelo ministro Paulo Renato de Sousa, vindo do BID. A política de reconfiguração sistêmica da

educação brasileira se deu no sentido de adequá-la à nova estrutura produtiva do país, que, conforme visto pelos indicadores do trabalho no país, não requeria a elevação da formação cultural e científica dos trabalhadores. Nos termos do documento do Banco Mundial *TradePolicy in Brazil: the Case for Reform* (1989), a inserção internacional do Brasil deveria estar centrada na agricultura de exportação: uma volta ao passado e uma inversão do processo nacional de industrialização (BATISTA, 1994). Entretanto, essa era a avaliação de Cardoso. Indagado sobre quais eram as prioridades educacionais, respondeu: expandir o ensino elementar e frear o crescimento das universidades públicas (ARCHARD e FLORES, 1997).

A reconfiguração da educação brasileira foi sendo empreendida pela combinação da coerção econômica com ações normativas de diversos níveis: reformas na Constituição Federal – por meio de emendas constitucionais (EC) como a EC nº 14/1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef); a EC nº 19/1998, que faz reformas administrativas; e a EC nº 20/1998, que reforma a previdência – e um conjunto articulado de leis (Lei do Emprego Público, Exame Nacional de Cursos, Escolha de Dirigentes, PNE etc.), decretos (diferenciação das Instituições de Ensino Superior - IES, reforma do ensino técnico) e portarias (formação profissional, formação de professores etc.). Embora as reformas possuíssem diversos níveis de institucionalização, todas primavam por obedecer a linhas gerais bem demarcadas:

- a) Eficiência interna e externa do sistema: o problema da educação brasileira, sustentavam os elaboradores de Cardoso, estava adequadamente equacionado em termos do montante global aplicado em educação. O desafio era de natureza gerencial e, por isso, o Estado teria de priorizar a avaliação da produtividade.
- b) Equidade: a política educacional abandonara o referencial universalista do padrão unitário de qualidade, sofrendo uma inflexão em direção ao ensino fundamental minimalista e à formação profissional desvinculada da formação propedêutica, tidas como as de melhor retorno econômico. A profissionalização integrada ao ensino médio não era considerada uma boa medida, devendo ser abandonada em prol da formação profissional desintegrada (Decreto nº 2208/1997).
- c) “Empregabilidade”: a dita teoria do capital humano (TCH) fora ajustada ao contexto de elevado desemprego, especialmente de jovens. Na im-

possibilidade de associar a elevação do nível educacional ao aumento da renda do trabalhador, por meio de melhores salários, a chamada TCH foi redefinida a partir da noção de empregabilidade, um atributo que tornaria o indivíduo uma força de trabalho mais vendável no mercado. Mas não havia qualquer promessa de que a qualificação iria produzir melhor renda. Era dito que a probabilidade da venda da força de trabalho seria maior, tudo dependeria de uma combinação de habilidade do sujeito para se mover no mercado e de sua sorte, como lembra Hayek (1998). Os argumentos bancomundialista e do governo Cardoso procuravam sustentar, com base na TCH, que o ensino fundamental e a formação profissional desintegrada eram as modalidades que ofereceriam melhor retorno econômico. Por isso, o Fundef, o Decreto nº 2208/1997 e a proliferação de cursos de curta duração dirigidos aos desempregados, preferencialmente conduzidos por sindicatos e financiados por recursos dos próprios trabalhadores, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

d) O secundário propedêutico havia sido concebido como um nível de passagem para o setor privado de ensino superior – por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) – e para os cursos pós-médios.

e) A universidade pública foi reconceituada como o lócus dos privilegiados que desviariam as verbas dos pobres em seu favor. A propósito do ensino superior, o Banco afirmava que continuaria a se concentrar principalmente no financiamento mais equitativo e justo deste nível de ensino, por meio de bolsas de estudo, como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) voltadas para o setor privado. O chamado modelo europeu de universidade foi tido como o principal alvo da política do governo, posto sua incompatibilidade com a política econômica para os países periféricos, daí a defesa da educação terciária (BARRETO e LEHER, 2008).

f) Perpassando as linhas anteriores, a perspectiva classista. A educação deveria ser calibrada às condições particulares do capitalismo dependente nos anos 1990, expressando os anseios particularistas das frações dominantes no bloco de poder. O governo Cardoso foi pragmático e coerente com as avaliações feitas anteriormente pelo Banco Mundial sobre o futuro do trabalho no Brasil. A meta era a formação superficial da massa trabalhadora, objetivando a difusão de habilidades instrumentais e a socialização de um certo *ethos* cultural pró-sistêmico, afim ao padrão de acumulação então em curso.

Em relação à eficiência interna, o Ministério da Educação (MEC) implementou medidas gerenciais para melhorar o *fluxo* escolar em todos os níveis: nova periodização por meio de ciclos, reformas curriculares, aprovação automática, treinamento de professores, gratificações por desempenho etc. No centro desse processo – e parte axial da reforma do Estado –, foi sendo erigido um amplo sistema centralizado de avaliação dotado de instrumentos diferenciados: o ministério outorgou à Capes a avaliação da pós-graduação *stricto sensu* a partir de indicadores de produtividade; ampliou a abrangência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) como órgão responsável pelos censos e pela sistematização dos indicadores educacionais gerais; criou o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb); e instituiu, ainda, os seguintes instrumentos de avaliação: Enem, Exame Nacional de Cursos (Provão), Perfil Municipal da Educação Básica e o Censo Escolar.

Concebendo os professores como um obstáculo à eficiência do sistema, o MEC criou instrumentos para aprofundar a heteronomia do trabalho docente e, por consequência, a expropriação do conhecimento dos professores. Daí a criação da Secretaria de Desenvolvimento, Inovação e Avaliação Educacional (Sediae) voltada para a gestão da qualidade (total) em educação, fortalecendo extraordinariamente o poder regulatório do Estado. Os novos parâmetros curriculares, estabelecidos em 1997, aumentaram o controle sobre o conteúdo veiculado pelas escolas, definindo ditas competências a serem adquiridas pelos indivíduos. A expropriação do conhecimento docente foi uma das recomendações do Programa de Promoção da Reforma Educacional na América Latina e no Caribe (Preal)<sup>9</sup> e de analistas da – Cepal. De acordo com o pensamento de um analista da Cepal:

A causa de su uso intensivo del recurso humano, la educación difícilmente puede mejorar su productividad. Por otra parte, hay obstáculos para modificar las tecnologías pedagógicas: *los sistemas tienden a proteger el monopolio de los docentes en la transmisión del conocimiento (...)*. (LABARCA, 1995, p.171, grifos do autor) (...).No parece fuera de lugar plantear una cambio tecnológico radical en la práctica educativa que lleve a los países de la región a saltarse las tecnologías articuladas en torno al libro y al docente de la escuela clásica. Se trataría de utilizar los avances tecnológicos

<sup>9</sup> “As atividades do Preal são possíveis por meio do generoso apoio da Usaid, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da GE *Foundation*, da *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) e do Banco Mundial, entre outros” (PREAL, *Boletim da Educação no Brasil*, 2009).

y de gestión que actualmente se están aplicando en diversos ámbitos de la vida económica y social, especialmente en la esfera de la organización del trabajo y de la acumulación y distribución de la información. (DELKER, 1990 *apud* LABARCA, 1995)

A política de expropriação do saber do professor é explícita:

Em todos os avanços tecnológicos produtivos surgidos, ao menos desde a revolução industrial, se observou uma transferência dos conhecimentos à maquinaria, aos instrumentos de trabalho e à organização. O sistema de educação conta neste momento com os meios para levar a cabo substituições técnicas análogas. (LABARCA, *op.cit.*, p.174)

Essa substituição tecnológica foi encaminhada por meio de medidas concretas, como o Programa TV Escola, o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) – que pretende capacitar professores para uso da informática na educação – e a criação do Fundo de Universalização dos Serviços em Telecomunicações (Fust), que destina recursos para conectar as escolas da rede pública à internet.

A questão do financiamento é parte da problemática da gestão eficiente do sistema. Partindo do pressuposto de que os recursos aplicados na educação são suficientes, o MEC concluiu, entretanto, que os recursos eram mal administrados. O principal instrumento de gestão financeira do ensino fundamental foi o Fundef,<sup>10</sup> instituído pela EC nº 14/1996 e pela Lei nº 9424/1996. Este Fundo aprofundou a municipalização espúria, deixando desguarnecidas, em termos orçamentários, a educação infantil, a educação de jovens e adultos (EJA) e o ensino médio. Nesse sentido, esse fundo foi uma poderosa ferramenta de focalização da política educacional, no caso no ensino fundamental.

<sup>10</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional nº. 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº. 2.264, de junho de 1997, e foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998. O Fundef alterou a estrutura de financiamento do ensino fundamental no país, subvinculando uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/1996, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) deveriam ser destinados ao Ensino Fundamental. O Fundo estabeleceu novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, adotando o custo-aluno do ensino fundamental. Como pode ser visto no presente estudo, a correção do custo-aluno nos períodos Cardoso e Lula da Silva sempre foi abaixo da determinada pela Lei nº 9.424/1996.

De fato, com o Fundef, a União pode seguir se desobrigando de sua função suplementar em termos de financiamento do ensino fundamental. O dever da União restringia-se a complementar os recursos do Fundo, quando, em algum estado da Federação, o valor fosse inferior a R\$ 300,00/aluno-ano (1997) e, nos anos seguintes, ao valor *per capita* definido pela Lei nº 9424/1996. Para não repassar recursos aos estados, a União não hesitou em burlar a lei do Fundef, corrigindo o valor do custo-aluno-ano conforme um índice inferior ao previsto na referida lei, o que levou a um calote da União de R\$ 12,8 bilhões no período 1998 a 2002. Acrescente-se a isso a Desvinculação de Recursos da União (DRU), aprovada em 1994, que desvinculou 20% da receita de impostos, reduzindo a obrigação constitucional do governo federal de aplicação em manutenção e desenvolvimento de 18% para 14,4%, provocando uma perda superior a R\$ 40 bilhões no período do governo Cardoso.

Em nome da ampliação da influência da comunidade na gestão financeira da escola, o MEC criou o Programa Dinheiro Direto na Escola, estimulando a instituição, nas escolas públicas, de uma pessoa jurídica de direito privado, acenando para uma maior interação com parceiros, como ficaria evidente nos programas de voluntariado (Amigos da Escola e Alfabetização Solidária, entre outros).

Em conformidade com a realidade do trabalho, apontada anteriormente de forma breve, o MEC considerou que a melhor forma de propiciar a equidade seria por meio da empregabilidade. No caso da massa da juventude urbana, a formação deveria priorizar o trabalho simples (simples considerando o desenvolvimento médio das forças produtivas no país). Este foi o sentido do Decreto nº 2208/1997, que separava a formação profissional da educação propedêutica, naturalizando a política de que a educação que convém aos trabalhadores é de caráter instrumental.<sup>11</sup> Esta diretriz foi introduzida na Rede Federal Técnico-Profissional por meio do Programa de Expansão da Educação Técnico-Profissional (Proep), financiado pelos ministérios da Educação e do Trabalho e com o apoio do BID.

O direito à educação (nível fundamental) foi reconhecido abstratamente e ampliado formalmente. O quinto mais pobre da população teve sua taxa de matrícula ampliada de 75%, em 1992, para 93%, em 1999 (BRASIL/MEC, 2001).

---

<sup>11</sup> Para uma excelente análise do significado do Decreto nº 2208/1997 e de seus desdobramentos, ver CÊA, 2007.

Entretanto, a infraestrutura geral das 170 mil escolas públicas do ensino fundamental se manteve extremamente precária, o que impossibilitava até mesmo a garantia de um mínimo de quatro horas de aula por dia. O direito à educação foi reconhecido, mas não o direito ao padrão unitário de qualidade. Assim, a equidade e a distinção social caminhavam juntas.

A educação adaptada aos “pobres” foi vista aqui também no contexto da função ideológica assumida pela Educação no escopo da “globalização”. A proximidade com os “pobres” e com as “minorias étnicas” fora condição para sua eficácia ideológica (*good governance*). O desemprego foi atribuído à falta de qualificação dos trabalhadores para se adaptarem ao mundo globalizado. A alternativa, então, foi a formação profissional para obter empregabilidade. A formação profissional deveria oferecer melhores condições para que o capital humano dos jovens fosse adequado ao mercado. Distintamente da versão original da teoria do capital humano, não há promessa de melhor remuneração. Nos anos 1990, a “teoria” foi adaptada para um mundo em que o trabalho é precário. O capital humano interferiria positivamente na *possibilidade* de colocação no mercado. Esta ideologia foi assumida inclusive pelos setores majoritários da CUT, que sustentavam a ideia de que o desemprego poderia ser minorado com programas de treinamento profissional e, por isso, se engajaram na oferta desses cursos com verbas do FAT.

Em relação às universidades públicas, o governo Cardoso dedicou-se a quebrar as bases do chamado modelo europeu (humboldtiano) de universidade: gratuidade, autonomia universitária, indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Inicialmente, encaminhou a PEC-370/1996, que determinava o deslocamento do princípio da autonomia do plano constitucional para o infraconstitucional. Diante da enorme resistência empreendida, por distintos motivos, tanto pelas universidades públicas, pelo Andes-SN e pela União Nacional dos Estudantes (UNE), como pelas instituições privadas, o governo recuou nesse intento, agindo por novas vias. No plano constitucional, o governo alterou o Art. 206 da Constituição Federal (CF) (excluindo a obrigatoriedade do regime jurídico único para as carreiras dos professores da rede pública) e aprovou as Emendas nº19 e nº20, respectivamente, da reforma administrativa e da previdência. No plano infraconstitucional, cabe destacar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9394/1996), a Lei nº 9192/1995<sup>12</sup> e o Decreto nº

<sup>12</sup> Lei nº 9.192, de 21 de dezembro de 1995 – Altera dispositivos da Lei n.º 5.540, de 28 de novembro de 1968, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários.

2308/1997<sup>13</sup> (e suas versões subsequentes). Todas essas medidas formavam um amálgama que fragilizava os pilares da universidade pública estabelecidos pelo Art. 207 da Constituição.

Nos termos do ministro Paulo Renato de Souza, “a sociedade brasileira não quer dar mais recursos para a universidade”, fazendo eco ao Nobel Gary Becker: “os governos que mantêm ensino superior gratuito estão subsidiando as pessoas erradas” (*EXAME*, 10/06/96). Ainda na interpretação do ministro Paulo Renato,

a ênfase no ensino universitário foi uma característica de um modelo de desenvolvimento autossustentado que demandava criar pesquisa e tecnologias próprias (...) hoje este modelo está em agonia terminal. (*EXAME*, 1996)

A ideologia da globalização fornecera ao ministro argumentos para sustentar que

o acesso ao conhecimento fica facilitado, as associações e *joint ventures* se encarregam de prover as empresas de países como o Brasil do *know-how* que necessitam. A terceirização das universidades, como fez a Coreia, faz mais sentido do ponto de vista econômico. (*Id.Ibid.*)

Embora a LDB seja uma lei que mais sistematiza medidas em curso do que estabelece diretrizes e bases originais, foi um importante feito do governo Cardoso que, com ela, instituiu um arcabouço legal para as medidas aparentemente *ad hoc* que foram estabelecidas desde o início de seu governo. De fato, entre as inovações legais, a LDB é, seguramente, a mais relevante. Após sua aprovação, uma enxurrada de medidas provisórias, decretos, portarias e resoluções foram editadas, intensificando a intervenção governamental em todas as níveis e modalidades da educação. Não casualmente, a luta pela LDB foi como que um fio condutor da maior parte das lutas gerais pela educação pública entre 1987 e 1996. Compreender o embate em torno da LDB pode ajudar a refletir sobre os eixos de luta do FNDEP, suas possibilidades e seus limites.

Na sequência da constituinte, o FNDEP definiu, em conjunto com setores do parlamento, um esboço de projeto de diretrizes e bases para a educação nacional (Projeto Otávio Elísio, dezembro de 1988). Este projeto deu origem ao Substitutivo Jorge Hage, fruto da “conciliação aberta” a que se referira

<sup>13</sup> Decreto nº 2308/1997 – regulamenta os Centros Universitários e os Cursos Normais Superiores, entre outros.



Florestan Fernandes (1991) e sofreu ainda muitas modificações regressivas (em especial nas relatorias das Deputadas Sandra Cavalcanti e Ângela Amin). Apesar das novas emendas, o FNDEP avaliava que determinados princípios do projeto original ainda se sustentavam e, por isso, as entidades deveriam seguir apoiando a versão em tramitação na Câmara, embora ela já não fosse reconhecida pelo Fórum como “seu” projeto. Foi esse projeto que acabou sendo confrontado com a política do governo Cardoso.

Como o projeto em curso na Câmara era em grande parte incompatível com o rumo desejado por seu governo para a educação, Cardoso e o bloco de poder passaram a negociar a incorporação da agenda do MEC ao projeto Darcy Ribeiro, que tramitava no Senado. Darcy Ribeiro (PDT), ciente de que seu projeto de LDB dificilmente seria incorporado pelo Fórum e pela esquerda, negociou a manutenção de alguns pontos de seu projeto original com o governo e colocou sua notoriedade a serviço do projeto educacional do MEC/Banco Mundial. Foi um senador do PSDB que viabilizou o golpe regimental que permitiu a Darcy Ribeiro elaborar “seu” substitutivo (SAVIANI, 1999). Ironicamente, como aponta agudamente Saviani, a alegação que justificou o golpe da LDB-Darcy foi justamente a presumida presença de inconstitucionalidades no projeto da Câmara; entretanto, a lei aprovada afronta diversos preceitos educacionais constitucionais, prevendo a “diferenciação” de universidades, uma possibilidade não prevista na Carta Magna, e a inversão dos termos do dever de educar, atribuindo essa responsabilidade primeiro à família e somente em segundo lugar ao Estado.

No rastro da nova LDB (Art. 54), o governo Federal editou o Decreto nº 2.306/1997 – que flexibilizou o conceito de universidade nos *centros de ensino superior*, instituições que não precisariam fazer pesquisa (como disse um relator da PEC-370/1996, a pesquisa é um emocionalismo nacional, sendo apenas um meio para redescobrir o conhecimento – sic!). Os cursos sequenciais, os Institutos Superiores de Educação e as demais modalidades de educação terciárias são ilustrativos dessa tendência. Uma das expressões normativas mais nefastas desta orientação é o parecer do Conselho Nacional de Educação, de dezembro de 1999, de autoria da conselheira Eunice Duhren, a propósito da formação de professores da pré-escola e das séries iniciais, transformado em Decreto Presidencial. Conforme o Decreto, a formação destes professores deveria ocorrer exclusivamente nos Institutos Superiores de Educação.

Concretamente, o arcabouço institucional erigido no governo Cardoso contribuiu vigorosamente para a expansão mercantil da educação superior. O quadro abaixo é eloquente:

Quadro 1  
Ensino Superior no Brasil: Graduação Presencial – 1995-2002

<b>Ensino Superior</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>
<b>Total de Instituições</b>	<b>894</b>	<b>1637</b>
Instituições Públicas	210 (24%)	195 (12%)
Instituições Privadas	684 (76%)	1442 (88%)
<b>Total de Matrículas</b>	<b>1.760.000</b>	<b>3.480.000</b>
Públicas	700.837 (39,9%)	1.051.742 (30,2%)
Privadas	1.059.163 (60,1%)	2.428.258 (69,8%)

Fonte: Evolução do Ensino Superior/Graduação - INEP/MEC; e Censo Educação Superior MEC/ INEP, 2002.

Possivelmente o documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (Banco Mundial, 1995) é o que melhor materializa as orientações definidas anteriormente. Nos termos desse documento, a redefinição da autonomia universitária seria crucial para permitir maior interação entre a universidade e o mercado:

Uma maior autonomia institucional é a chave para o êxito da reforma no ensino público superior, especialmente a fim de diversificar e utilizar os recursos mais eficientemente. Uma meta indicativa poderia ser as instituições estatais de nível superior gerarem recursos suficientes para financiar aproximadamente 30% de suas necessidades totais de recursos. (WORLD BANK, 1995)

A derrota do projeto de LDB defendido pelo FNDEP levou as entidades que o compunham a fortalecer a luta pelo PNE, previsto na Constituição (Art. 214) e na LDB (Art. 87), objetivando politizar, na base, a disputa de projeto de sociedade e de educação. Para tanto, as entidades constituíram um grande movimento em prol de um projeto educacional alternativo, o Congresso Nacional de Educação (Coned). Nos dois primeiros eventos realizados, em 1996 e 1997, foram elaborados e, neste último, aprovado, o *Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira*. Este texto foi incorporado pelo Projeto de Lei nº 4155/1998 sistematizado pelo Deputado Ivan Valente (PT/SP). A realização dos Coned revigorou o FNDEP, em particular pela liderança de determinadas entidades sindicais. Nestes eventos, amplamente representativos, minuciosos levantamentos das consequências das políticas neoliberais para o ensino público foram produzidos e, coletivamente, os participantes elaboraram um Plano

Nacional de Educação definido como sendo “da sociedade brasileira”. As mudanças na CUT – que abandonou a construção do Departamento Nacional dos Trabalhadores da Educação e passou a admitir muitas das bases conceituais do governo Cardoso (nexos qualificação-empregabilidade, uso de recursos públicos para implementar “políticas públicas”, como as do FAT) e a persistência de avaliações nas entidades acadêmicas favoráveis ao governo Cardoso – contribuíram para debilitar as lutas pela educação pública, possibilitando que, em 2001, o governo aprovasse seu PNE. A lógica bancomundialista presidiu a elaboração do projeto em todos os níveis e modalidades da educação.

Quanto à educação superior, estamos convencidos de que nenhum país poderá almejar a uma posição de destaque no cenário internacional sem um sistema de ensino superior de qualidade, que seja acessível à população de jovens que demonstrem capacidade. Para tanto, *é preciso diversificar as instituições e reconhecer que há lugar para escolas de nível superior com diferentes vocações* (Substitutivo NELSON MARCHEZAN, grifos do autor).

O ensino superior deveria ser acessível aos jovens *capazes* e ampliado de 12% para 30% dos jovens na faixa de 18 a 24 anos em dez anos. O aumento da oferta de vagas poderia ser feito não apenas por meio de ensino presencial, mas, também, por ensino a distância e, ainda, por cursos pós-médios de curta duração (diploma intermediário) e por formação aligeirada nos institutos superiores de educação, especialmente para a formação de professores:

A Lei de Diretrizes e Bases considera a educação a distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço. Numa visão prospectiva, de prazo razoavelmente curto, é preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e iniciar um projeto de universidade aberta que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados, de forma a atender as demandas da sociedade brasileira. (Substitutivo NELSON MARCHEZAN)

Em que pese a derrota do *PNE: Proposta da Sociedade Brasileira*, a mobilização dos educadores levou o Deputado Marchezan a incluir no PNE governamental a meta de investir 7% do PIB na educação pública, proposição que inexistia na versão do poder Executivo. O *PNE: Proposta da Sociedade Brasileira* previa a aplicação de 10% do PIB para que fosse possível construir o Sistema Nacional de Educação, entretanto, o Congresso Nacional aprovou um valor me-

nor – os 7% do PIB que, ainda assim, correspondiam ao dobro de toda verba educacional aplicada pelos municípios, estados e União. Em nome do superávit primário necessário para o pagamento de adicionais de juros da dívida, o presidente Fernando Henrique vetou o aumento dos recursos. Assim, o PNE estabeleceu metas a serem cumpridas, mas não definiu os recursos necessários. Em virtude das linhas mestras da política educacional do governo Cardoso e em particular da ausência de novos recursos para a educação pública, os indicadores educacionais ao final de seu governo foram desalentadores. Mas é inegável que uma determinada direção foi definida – a difusão da educação minimalista objetivando conformar os jovens ao novo espírito do capitalismo. Em suma, uma educação particularista, interessada, ajustada ao padrão capitalista dependente.

### **Educação no contexto social-liberal**

A partir do agravamento da crise de 1998, o governo Cardoso perdeu considerável força política. A coesão das frações burguesas foi abalada pelos problemas cambiais com forte depreciação do Real, afetando os setores que tomaram empréstimos indexados ao dólar. A explosão das taxas de juros, comemoradas pelos portadores de títulos, desagradou vigorosamente às frações burguesas que dependiam de recursos públicos para manter a competitividade em um mercado desregulamentado, e a deterioração geral da infraestrutura obstruía as exportações. Mesmo as frações burguesas que estavam ganhando com as medidas anticrise estavam cientes das crescentes dificuldades do governo em manejar a ordem social. A tudo isso foi somada a crescente insatisfação popular. O número de greves voltou a aumentar e o cenário latino-americano comprovava que as lutas sociais podiam alcançar níveis considerados temerários pelos setores dominantes. Embora seu governo tivesse investido nas políticas de alívio à pobreza, estas eram débeis e a organicidade da relação política com os setores populares era por demais assistemática. Não é possível esquecer que o pleito de 2002 ocorreu sob o espectro da crise da Argentina que explodiu em dezembro de 2001.

No pleito eleitoral de 2002, o PT já havia modificado em profundidade sua agenda política. Indicou inicialmente sua disposição de conciliação capital-trabalho convocando um importante empresário do setor têxtil para compor a chapa como vice-presidente. Mas novas inflexões ocorreram ao longo da campanha. O desmonte do governo Cardoso inviabilizava a campanha do candidato do PSDB, José Serra. A afirmação de que, se eleito, manteria os fundamentos

macroeconômicos neoliberais, respeitaria os contratos e manteria a chamada responsabilidade fiscal tornou a alternativa Lula da Silva uma opção seriamente cogitada pelos setores dominantes mais internacionalizados. A *Carta aos Brasileiros* – um documento-compromisso elaborado em nome de Lula da Silva poucas semanas antes das eleições de 2002 para fortalecer a confiança da alta finança e das corporações reunidas na Câmara de Comércio Brasil-Estados Unidos, na Fiesp e na Federação Brasileira de Bancos, entre outros grupos de interesse – confirmava que as inflexões na agenda, visíveis na despolitizada campanha publicitária, eram mais do que formais. Na Carta, Lula da Silva assumia o compromisso de manter a agenda macroeconômica em curso no governo Cardoso, respeitando os contratos elaborados no período de neoliberalismo duro.

Seu ministério foi coerente com os princípios da Carta. Os postos-chave da área econômica foram confiados ao núcleo duro dos setores dominantes. Para o Banco Central foi escolhido Henrique Meirelles (Banco de Boston); para a Agricultura, Roberto Rodrigues (liderança destacada do agronegócio); para o Desenvolvimento, Luiz Fernando Furlan (da Sadia, e representante do setor de *commodities*) e para a Fazenda, Antonio Palocci, que, embora filiado ao PT, representava a ortodoxia neoliberal no governo, delegando toda a direção superior do ministério aos representantes da alta finança.

Além de manter o núcleo duro das medidas neoliberais de Cardoso – como o fator previdenciário, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a DRU, a abertura financeira e comercial, a autonomia operacional e política do Banco Central – e não rever as privatizações lesivas ao patrimônio social dos trabalhadores, o governo Lula assumiu os balizamentos macroeconômicos do governo anterior: metas de inflação, elevados superávits primários, taxa de juros elevada e moeda local apreciada. Na área social, introduziu novas políticas focalizadas, como o Primeiro Emprego e o Fome Zero, programas que viriam a fracassar. Entretanto, este último foi substituído com êxito pelo programa bancomundialista Bolsa Família, fortalecendo o papel do Estado na governabilidade. O crescimento (modesto) do salário-mínimo em patamar acima da inflação foi praticamente a única medida social organizada em torno do trabalho.

O relativo êxito econômico do período 2004-2008 deveu-se ao ciclo expansivo, embora a taxa de crescimento do Brasil fosse inferior à dos chamados países emergentes, particularmente da China, país comprador de *commodities* em larga escala. O país logrou êxito no crescimento devido à estratégia de fortalecer as grandes corporações do setor de *commodities* com vultosos empréstimos subsidiados por meio do BNDES. O Banco obteve recursos do Tesouro a uma taxa de

11,5% ao ano e os repassou, na forma de empréstimos, a uma taxa de juros de 6,25% (HERNANDES, 2010). Também os investimentos públicos em infraestrutura – no contexto da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) e, localmente, do PAC – favoreceram os lucros das maiores corporações do setor, em detrimento de áreas indígenas, de pequenos agricultores, e da reforma agrária, que em nada avançou no período de Lula da Silva. Essas medidas a favor das corporações do setor de *commodities* permitiram inédita internacionalização das corporações localizadas no Brasil, sobretudo pela América Latina. Indicadores da UNCTAD atestam que entre 1980 e 2000 o estoque de investimentos diretos de empresas brasileiras no exterior passou de U\$ 38,5 bilhões para U\$ 51,9 bilhões. O grande salto ocorreu justamente no período Lula da Silva, alcançando U\$ 129,8 bilhões em 2007 (HERNANDES, 2010). Foi nesse contexto que o debate sobre o imperialismo brasileiro foi retomado, atualizando questões examinadas anteriormente por Ruy Mauro Marini (FONTES, 2010).

Entretanto, o sucesso econômico não é explicado apenas pelo crédito abundante e pelo cenário internacional favorável. As condições de estabilidade política e, sobretudo, o manejo da problemática social, combinando o arrefecimento das greves e de contestações e as políticas de alívio à pobreza, contribuíram para criar o ambiente adequado para os negócios. Exemplo cabal desse quadro: o salário real médio de São Paulo, lugar em que a organização sindical foi mais forte, passou de um patamar de 100 em 1985 para 50 em 2004 e permaneceu neste patamar até 2008.<sup>14</sup> Dificilmente, no contexto da crise de 2009, o quadro mudou. Outro exemplo: a base tributária não foi alterada em relação aos governos anteriores, incidindo, em grande parte, sobre o trabalho. A arrecadação foi crescente, alcançando 35% do PIB, mas o grosso dos recursos esteve dirigido ao pagamento de juros e serviços da dívida pública. As características do capitalismo dependente se acentuaram, por conseguinte, em seus dois mandatos. As exportações de matérias-primas praticamente duplicaram na presente década, passando de 22% no primeiro semestre de 2000 para elevados 43,4% no primeiro semestre de 2010. No mesmo período a participação dos bens industrializados (semimanufaturados e manufaturados) decresceu de 74,4% para 54,4%.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Dados consultados em: Retrato do Brasil, Ponto de vista, O voo do Brasil. *Retrato do Brasil*, n. 30. SP: Manifesto, S.A, jan 2010.

<sup>15</sup> Dados consultados na reportagem “Matérias-primas são 43% da exportação”, publicada na Folha de S. Paulo, Mercado, B4, 11 de julho de 2010, de autoria de Érica Fraga.

Essa reconfiguração da base produtiva repercute diretamente no planejamento do perfil educacional necessário ao padrão de acumulação. Por isso, este artigo defende a tese de que educação não está desvinculada da criação dessas condições favoráveis,<sup>16</sup> pois a educação difunde um determinado *ethos* por práticas educativas “interessadas” e alienantes.

A política educacional não aponta para a criação e consolidação de um sistema nacional de educação que pudesse ser a base estrutural da escola unitária. Como poderá ser visto adiante, a política seguiu perseguindo as políticas focalizadas, as medidas *ad hoc*, a partir do pressuposto geral de que o dualismo educacional é um imperativo do mercado e que, antes de ser combatido, deve ser ampliado para todos os poros da sociedade, pois concorre para a difusão de disposições ideológicas relacionadas à chamada inclusão social (LEHER, 2009b), como a empregabilidade e, cada vez mais, o empreendedorismo (popular). O exame dos programas para a juventude das periferias das grandes cidades, para os jovens do campo, para os jovens da baixa classe média permite concluir que a ideia de que os programas educacionais devem estar ajustados ao tipo de “cliente” tornou-se o eixo das intervenções em matéria educativa.

Da admissão da formação tecnológica desvinculada da educação geral (Decreto nº 5.154/2004)<sup>17</sup> às escolas de fábrica; dos programas de qualificação do Ministério do Trabalho, como o Plano Nacional de Qualificação, ao Programa Universidade para Todos (ProUni); da Universidade Aberta do Brasil (UAB) à flexibilização das condições de oferta de cursos por meio de educação a distância (EAD), todas as principais medidas apontam nessa direção. A educação básica referenciada nos conceitos de politécnica e da escola unitária é incongruente com o padrão de acumulação capitalista dependente que se aprofunda no país. Com efeito, muitas das principais medidas para o ensino médio negam os fundamentos da politécnica, como é possível depreender da análise das ações de maior visibilidade do MEC: o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Educação, Qualificação e Ação Comunitária (Projovem) e o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional à Educação Básica, na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Os programas vinculados ao Ministério do Trabalho e Emprego, a exemplo do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), con-

<sup>16</sup> Ver NEVES, 2005 e 2010.

<sup>17</sup> O Decreto nº 5.154/2004 substituiu o criticado Decreto nº 2208/1997 de Cardoso, que desvinculou ensino médio e formação profissional. O novo decreto admite as formas existentes no Decreto nº 2208/1997 (concomitante e sequencial) e possibilita o ensino médio integrado.

forme o consistente estudo de Cêa (2007), não configuram uma ruptura com o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) de Cardoso, seguindo em desarticulação com a educação básica, referenciado na lógica das competências, difundido pelas parcerias público-privadas e, na prática, beneficiando antes o capital do que o trabalho.

O contraste entre os governos do PSDB e do PT não é o financiamento, dentro da mesma ordem de grandeza, mas a presença empresarial. Não se trata, por conseguinte, de uma simples continuidade. A influência empresarial é sem paralelo na história da educação brasileira e isso significa, concretamente, que as agências do capital estão incidindo sobre a educação popular de maneira inédita, corroborando a proposição aqui defendida de que a educação está inserida nas estratégias de governabilidade e de formação de um *ethos* coerente com o novo espírito do capitalismo (CHIAPELLO e BOLTANSKY, 1999).

O primeiro ministro da educação do governo Lula da Silva, Cristovam Buarque, não mantinha vínculos orgânicos com o FNDEP. Um dos motivos pelos quais deve ter sido nomeado foi sua concepção de educação liberal. Todo seu argumento em prol da educação está referenciado na dita TCH, de acordo com a qual o ensino fundamental ampliaria a empregabilidade dos jovens, superaria a violência etc. É possível encontrar muitas convergências entre seu pensamento e os documentos da Unesco já neoliberal. Suas primeiras declarações refletiam os princípios da agenda da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)/Unesco da “educação ao longo de toda a vida” (Relatório JACQUES DELORS). Em sua posse, Buarque deixou claro que manteria o Banco Mundial como parceiro estratégico, sugerindo convergências entre as agendas.

As primeiras medidas anunciadas, em 2003, comprovaram que a agenda do Coned não teria lugar nas políticas educacionais. Entretanto, algumas das ideias de Buarque, embora de acordo com a agenda do Banco Mundial e da Unesco, demandariam recursos novos para a educação. O ministro explicitou publicamente que o MEC estava esvaziado em termos orçamentários, fragilizando enormemente sua posição no governo, tendo sido demitido em janeiro de 2004, um ano após a posse.

A reforma da previdência dos trabalhadores do setor público (2003), que tinha por objetivo conjugar os regimes de distribuição e de capitalização e preparar o terreno para que os novos servidores fossem deslocados basicamente para o regime de capitalização, provocou o primeiro grande conflito entre o novo go-



verno e os servidores públicos, que deflagraram greve contra a medida em 2003. Foi nesse contexto que Tarso Genro assumiu o MEC. Por ser um ministro de maior densidade política, acelerou as iniciativas ministeriais em matéria de educação superior, mas em torno de projetos que fortaleciam o setor privado-mercantil, como o ProUni, e propostas de reforma universitária afins ao setor privado e que buscavam deslocar as universidades para o mercado. Ao mesmo tempo, enquadraram as entidades sindicais da base governista para que abandonassem as reivindicações conjuntas com os sindicatos autônomos.

Com efeito, as forças mais à esquerda do FNDEP buscavam retomar as proposições do *PNE: Proposta da Sociedade Brasileira* como contraponto às medidas governamentais. Assim, as tensões internas no Fórum tornaram-se mais relevantes. Os setores dirigidos por correntes do PT e pelo PCdoB, que compunham a base de apoio do governo Lula da Silva, tinham temor de que o próximo Coned, previsto para 2005, pudesse aprovar resoluções abertamente críticas aos rumos da educação no governo e, por isso, optaram por impedir a convocação do Congresso, mas, para isso, teriam de tomar uma decisão radical e de enorme consequência para a educação pública brasileira: desmontar o FNDEP.

Com a CUT ocupando o ministério do trabalho do novo governo – e dirigida pela força majoritária do PT –, a antiga unidade de ação dos sindicatos do serviço público começou a ser desfeita, situação que se agravou na educação. Os sindicatos dirigidos pelas correntes da base governista, em especial do PT e do PCdoB, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee) e parte da Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (Fasubra Sindical), bem como da direção majoritária da UNE, lograram desfazer o FNDEP, intento concluído no Fórum Social Mundial (FSM) de 2005.<sup>18</sup> O motivo alegado para isso foi que não havia mais acordo com determinados eixos e princípios do *PNE: Proposta da Sociedade Brasileira*.

Entretanto, esse operativo não assegurou aos sindicatos da base de apoio do governo um lugar proeminente na definição da política educacional do governo. A crença difundida desde 2003 de que se tratava de um governo em

<sup>18</sup> A ruptura ocorreu na Plenária do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em Porto Alegre-RS, 26 de Janeiro de 2005 – Auditório da Unafisco.

disputa, polarizado, de um lado, pela área econômica e, de outro, pela social, não se confirmou. Os setores dominantes atuaram com representantes diretos ou indiretos na esfera da política econômica e, na área social, valeram-se de representantes camuflados pela neofilantropia, por meio do chamado terceiro setor. As frações burguesas com interesses diretos no setor de serviços, por sua vez, lograram fortes apoios diretos do Estado, por meio do mencionado ProUni e do Fies. Desse modo, no lugar dos sindicatos, foram os setores empresariais que lograram maior influência na definição das orientações e nas medidas concretas para a educação.

Os empresários passaram a ter uma ascendência sistêmica sobre a educação por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Instituído por um decreto, na prática ele revogou a lei do PNE, silenciou a problemática do veto aos 7% do PIB para a educação pública e instituiu diversos programas fragmentados. A neofilantropia empresarial foi operada por um restrito grupo que se revezou na direção das entidades do terceiro setor. O exame das entidades e de seus financiadores desnuda o fato de que é o bloco dominante que busca subordinar a educação pública à sua agenda: a) o Instituto Ayrton Senna (respaldado por corporações do setor financeiro, do setor agromineral, do setor de agroquímicos, editoras interessadas na venda de guias e manuais, provedores de telefonia, informática e internet, engajadas no cyber-rentismo);<sup>19</sup> b) a Fundação Roberto Marinho, principal grupo de comunicação localizado no Brasil (e que não publiciza seus apoiadores); c) a Fundação Victor Civita (edita a Revista Nova Escola, que vem difundindo que a educação é um tema técnico-gerencial), apoiada pelas editoras, pelo capital financeiro, agromineral, pelas corporações da área de informática etc.;<sup>20</sup> d) Grupo Gerdau, por meio de seu presidente Jorge Gerdau Johannpeter, outrora organizador do Movimento Brasil Competitivo (2001) que, em certo sentido foi o germe do Movimento Todos pela Educação em conjunto com o Preal<sup>21</sup> e o Itaú Social – este que, valendo-se, como as

<sup>19</sup> Ale (combustíveis), Banco Triângulo, Bradesco Capitalização, Brasil Telecom, Celpe, Coelba, Cosern, Credicard, Grendene, HP Brasil, Instituto Unibanco, Instituto Vivo, Instituto Votorantim, Intel, Lenovo, LIDE – Grupo de Líderes Empresariais / Empresários pelo Desenvolvimento Humano, Martins Distribuidora, Microsoft Educação, Nívea, Oracle, Santa Bárbara Engenharia, Siemens, Suzano, Vale do Rio Doce.

<sup>20</sup> Alfabetização Solidária, Bovespa, Cosac Naify, Editora Ática, Editora Scipione, EDP, Fundação Bradesco, Fundação Cargill, Fundação Educar DPaschoal, Fundação Telefônica, Gerdau, Instituto Unilever, Intel, Itaotec, Microsoft, OSESP, Rádio Bandeirantes, SESI.

<sup>21</sup> “As atividades do Preal são possíveis por meio do generoso apoio da Usaid, do BID, da GE Foundation, da International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) e do Banco Mundial, entre outros” (PREAL, Boletim da Educação no Brasil, 2009).

demais, de isenções tributárias, atua no setor educacional objetivando implementar as parcerias público-privadas na educação básica por meio das Escolas Charter.<sup>22</sup> Compõem ainda o Conselho de Governança da iniciativa outras representações do capital: Fundação Bradesco, Grupo Pão de Açúcar, Federação Brasileira de Bancos (Febraban), Serviço Social do Comércio (Sesc), ABN Amro, Fundação Educar DPaschoal, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Grupo Ethos, entre outros.

Entre as medidas de maior impacto do PDE<sup>23</sup> está a instauração, após o fim do Fundef, de um novo mecanismo de financiamento, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conceitualmente mais interessante do que o fundo anterior, pois abrange o ensino médio, a EJA e, após muita luta, a educação infantil, bem como a educação especial, indígena, a educação de quilombolas e a formação profissional integrada ao ensino médio. Entretanto, o financiamento seguiu sendo um gargalo, em virtude da reduzida participação do governo federal na capitalização do novo Fundo, tornando pouco efetivos os avanços conceituais. A participação da União no Fundeb é maior do que foi no Fundef, tanto no segundo governo Cardoso quanto no primeiro mandato de Lula da Silva, mas não ultrapassa a 9% do total. O fato é que a ordem de grandeza do investimento federal, como será visto adiante, pouco se alterou. O número de estudantes atendidos pelo Fundo passou de 30 milhões para 47 milhões, portanto, um aumento de 56,6%. Em contrapartida, o montante do fundo passou de R\$ 35,2 bilhões para R\$ 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3% (SAVIANI, 2008). De fato, quando o Estado nacional (nos governos Cardoso e Lula da Silva) deixou de repassar R\$ 75 bilhões na última década para a educação pública, em virtude da DRU e da correção insuficiente do valor do Fundef, o anúncio de que o governo pretendia ampliar progressivamente as verbas federais para a educação para chegar, em quatro anos, a R\$ 5 bilhões, revela o quão longe está o governo da prioridade social. Nos termos de Pinto (2009),

Esse adicional representará, a partir de 2009, cerca de 0,12% do PIB, o que é muito pouco. Basta observar que é menos do que a União deveria destinar ao Fundef em 2006, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.424/1996. Como ressal-

<sup>22</sup> As escolas *charter* são construídas e geridas por entidades privadas, filantrópicas, mas as matrículas e mensalidades de seus alunos são pagas pelos Estados, que são responsáveis por monitorar seu desempenho. Entre as medidas previstas, cabe salientar a autonomia para contratar professores, elaborar currículos próprios e mudar a carga horária.

<sup>23</sup> Para uma visão geral do PDE, ver o artigo Saviani (2007).

ta o Relatório do TCU referente a 2006 (TCU, 2007, p. 139), caso fossem cumpridas as determinações do mencionado Acórdão TCU no 1252/2005-Plenário, o valor da complementação da União ao Fundef em 2006 superaria os R\$ 5 bilhões.

O governo Lula da Silva não alterou a participação da União nos gastos com a educação básica. Embora a União retenha 60% dos tributos, já descontadas as transferências constitucionais obrigatórias, sua participação nos gastos com a educação básica entre 2000 e 2005 foi de modestos 6% (CASTRO, 2006 *apud* PINTO, 2010).

A reduzida base material da educação básica não é o único obstáculo à educação unitária. A formação docente adequada ao *ethos* educacional pretendido pelo Compromisso Todos pela Educação é perfeitamente adequada à educação minimalista. De fato, a formação está estruturada em programas como o Pró-Licenciatura, que prevê a formação a distância e, principalmente, com o consórcio UAB no centro da formação massiva de docentes. A partir da definição da EAD como “modalidade” de ensino pela Lei nº 9394/1996 e, principalmente, pelo Decreto nº 5.622/2005, editado pelo governo Lula da Silva, medida aperfeiçoada pelo Decreto nº 6.303/2007, já no contexto do PDE, a EAD é a principal estratégia de formação de professores, colocando as universidades a reboque desta estratégia. As implicações educacionais desse deslocamento são notavelmente relevantes. A formação a distância ou em cursos presenciais de curta duração nos termos do *fast delivery diploma* (LEHER, 2007) esvazia o território concreto da formação universitária – as faculdades de educação e os institutos de ciências básicas – e está referenciada em diretrizes curriculares com foco nas chamadas competências centradas em indivíduos. Certifica, mas não assegura, a formação.

Em articulação com a formação docente, outra medida importante do PDE é o piso salarial. Previsto desde a promulgação da Constituição, somente foi efetivado 20 anos mais tarde, resultando em um avanço parcial, pois, se a existência de uma lei é positiva, o piso estabelecido e a manutenção da elevada carga horária em sala de aula institucionalizam um grave retrocesso. Com efeito, a Lei nº 11.738/2008 institui o piso salarial profissional nacional, estabelecendo, para 2009 e 2010, o valor de R\$ 950,00 mensais para a formação em nível médio, na modalidade Normal, em regime de 40 horas. Na composição da jornada de trabalho, a lei assegura apenas 30% para atividades extraclasse. Cabe observar que o piso é inferior ao reivindicado no governo Itamar Franco pela entidade que sucedeu a Confederação dos Professores do Brasil (CPB), a Confedera-

ção Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), de cinco salários-mínimos, que correspondem atualmente a menos de dois salários. A Lei também não define piso para os professores graduados que, na prática, estão submetidos ao mesmo piso rebaixado.

As políticas do governo Lula da Silva para a educação superior não objetivaram alterar a crescente supremacia da oferta privada sobre a pública. De fato, atualmente 88% das instituições de ensino superior são privadas. Longe de ser uma expansão conduzida pela “mão invisível do mercado”, o crescimento se deve a fortes incentivos tributários por parte do Estado. Confirmando o acelerado processo de comodificação da educação, em 2004, o governo aprovou uma lei de parceria público-privada no setor educacional (ProUni) que estabeleceu isenções tributárias para 1.583 instituições privadas de natureza empresarial, além das 400 instituições ditas filantrópicas, comunitárias e confessionais que já haviam conquistado a possibilidade desse subsídio público na Constituição. A mercantilização tem como corolário a crescente internacionalização da educação superior nos moldes do Acordo Geral de Comércio de Serviços da Organização Mundial do Comércio (OMC), especialmente por meio de cursos a distância, ofertados por cyber-rentistas e de *joint ventures* de empresas nacionais com corporações multinacionais de educação superior (Anhembi-Morumbi, Pitágoras etc.).

A internacionalização em uma perspectiva mercantil exige mudanças nos sistemas educacionais em termos de liberalização das condições de oferta e de mobilidade dos consumidores entre regiões e países. Esse é o propósito da criação de um espaço europeu de educação superior, objetivo principal do Processo de Bolonha. Encobertas pela narrativa da ampliação da oferta e da democratização do acesso, essas diretrizes chegam ao país no segundo mandato de Lula da Silva. Em conformidade com o bloco de poder dominante, a chamada reforma da educação superior adota o paradigma da educação terciária, inspirando-se no modelo estadunidense dos *community colleges*, que vem sendo difundido no país, com a assessoria da *United States Agency for International Development* (Usaid), como a melhor forma de operacionalizar o Processo de Bolonha no país.

A principal medida para efetivar o modelo da educação terciária nas instituições é o Programa de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni), uma das medidas do PDE. Este programa é um contrato de gestão em que as universidades públicas pactuam alcançar duas grandes metas: dobrar a relação entre o número de professores e o número de estudantes, alcançando a proporção vigente nas particulares, e assegurar uma taxa de conclusão de 90% – em

troca do acréscimo de recursos, que poderia alcançar o equivalente a 20% do orçamento de 2007 em 2012.

Para compreender o alcance das metas de expansão do Reuni, cabe lembrar que entre 1995 e 2005 o número de estudantes de graduação cresceu mais de 65%, o de mestrandos superou 170% e o de doutorandos ultrapassou 270%, conforme os censos do Inep. Entretanto, os recursos no período não se alteraram. O custo-aluno foi fortemente reduzido. A meta de sua redução é de 50% e deve ser alcançada em 2011 com o Reuni, que objetiva ampliar as matrículas em mais de 50% sobre o total de 2006. Entretanto, o orçamento das Federais em 2011 não será muito diferente do existente em 1995, mas o total de matrículas certamente terá sido ampliado em mais de 120%!

Com efeito, em relação aos recursos de custeio e investimento, a ordem de grandeza dos recursos não foi substantivamente alterada. Em que pese a ampliação dos recursos totais para as universidades, grande parte desses recursos foi direcionada ao pagamento de pessoal, em virtude das reposições da remuneração que permitiram a recomposição parcial da remuneração percebida em 1995, período já de arrocho neoliberal. As verbas de custeio e de investimentos tiveram um pico em 2006, mas muito aquém do necessário para recompor a infraestrutura há anos degradada. A subfunção ensino superior ganhou recursos na ordem de 20% entre 2003 e 2008, mas sua relação com o PIB também diminuiu no mesmo período, caindo de 0,48% para 0,40% do PIB.<sup>24</sup> A expansão das matrículas e dos *campi* das universidades federais cresceu significativamente (115 desde 2003), seguindo o modelo de expansão vertiginosa e precária do período Menem na Argentina.

Não havendo cobertura orçamentária para a expansão das universidades públicas, uma das principais estratégias de diversificação da oferta de educação superior, intimamente relacionada ao cyber-rentismo, é a educação a distancia, definida como modalidade de ensino pela LDB. Ela teve um crescimento exponencial no governo Lula da Silva, principalmente pelo Decreto nº 5.622/2005, medida aperfeiçoada pelo Decreto nº 6.303/2007, já no contexto do PDE.

---

<sup>24</sup> Conforme indicadores da Secretaria do Tesouro Nacional, reproduzidas pelo SIGA, Senado Federal.

Quadro 2  
Expansão do número de ingressantes/ano  
em cursos de graduação a distância

Ano	<i>Ingressos Públicas</i>	<i>Ingressos Privadas</i>	<i>Ingressos Total</i>
2000			5.287
2002			20.685
2004	19.993	5.013	25.006
2005	54.176	117.210	171.386
2007			430.000 (*)

(\*)<http://www.abraead.com.br>

Fonte: Censos da Educação Superior do Inep (INEP, 2006).

A aliança com os representantes do capital se verifica como axial. Não apenas a chamada burguesia de serviços se beneficia dessa aliança, situação evidente no caso da EAD, do ProUni e do Fies, mas outras frações relacionadas com as indústrias e com as *commodities* igualmente têm relevante influência na definição do modelo de Ciência e Tecnologia do país, como é possível depreender da análise da Lei de Inovação Tecnológica e legislação afim. (BRASIL, 2004)<sup>25</sup>

A medida mais objetivamente privatista e de maior operativo de marketing do MEC é o ProUni. Criado em 2004, estabelece que o eixo da política de ampliação das matrículas na educação superior deve estar a cargo do setor privado, particularmente o de natureza empresarial. O ProUni é um programa de compra de vagas nas instituições privadas por meio da pior forma de uso das verbas públicas, portanto, a mais opaca ao controle social: as isenções tributárias. Neste sentido, o ProUni desconsidera, inclusive, a Constituição Federal, que admitiu a possibilidade de repasse de verbas públicas para as instituições comunitárias, confessionais e “filantrópicas”, mas não para as “particulares” com fins lucrativos. Isso desmente o discurso de Tarso Genro e de Fernando Haddad de que o objetivo do ProUni era acabar com a farra das chamadas filantrópicas. Conforme o censo do Inep de 2008, das 2.016 instituições pri-

<sup>25</sup> Outras medidas relacionadas a esta lei: lei nº 11.080/2004 (institui o Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI), lei nº 11.196/2005 (“dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica”, “Lei do Bem”) e lei nº 11.487/2007 (“altera a Lei no 11.196/05 para incluir novo incentivo à inovação tecnológica e modificar as regras relativas à amortização acelerada para investimentos vinculados a pesquisa e ao desenvolvimento”).

vadas existentes no país, 1.579 têm fins lucrativos (que pela Constituição não deveriam receber verbas públicas) e, por isso, são as principais beneficiárias do Programa.

Outra justificativa reiterada pelo governo para o programa é o argumento de que existem vagas ociosas nas instituições privadas. Obviamente, as privadas contratam docentes e mantêm infraestrutura para as vagas efetivamente ocupadas, inexistindo a referida ociosidade. O ProUni nada tem a ver com a ocupação desta falsa ociosidade: o número de vagas “ociosas” nessas instituições somente cresceu com o ProUni, passando de 42% para 50% de 2003 a 2006.

É importante registrar que a contrapartida das instituições privadas às isenções fiscais<sup>26</sup> é pífia. Pelo projeto inicial, as bolsas integrais corresponderiam a 25% das vagas. A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, prevê apenas 4,25% de bolsas integrais. Outra benesse para o setor empresarial foi a garantia de isenções tributárias para qualquer instituição que venha aderir ao programa, independentemente das vagas disponibilizadas. Isso explica o motivo pelo qual o percentual de vagas do ProUni é fortemente descendente, caindo de 77% em 2005 para 58% em 2008.<sup>27</sup>

A maior parte das bolsas é fornecida por “escolões” de baixíssima qualidade que ofertam cursos sequenciais e tecnológicos de curta duração. O grosso das matrículas está concentrado nos cursos das áreas de humanas/sociais ou em cursos de curta duração. Ao contrário da publicidade oficial, os que se dirigem ao curso de medicina, por exemplo, são raros (0,7%) (TCU TC-013.493/2008-4). Ademais, entre os beneficiados, muitos não podem seguir os estudos. Do total de bolsas concedidas de 2005 ao primeiro semestre de 2008, houve uma evasão de 19,5%.

<sup>26</sup> Instrução Normativa SRF nº 456, de 5 de outubro de 2004: “Art. 1º. A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, que aderir ao Programa Universidade para Todos (ProUni) nos termos dos arts. 5º da Medida Provisória nº. 213, de 2004, ficará isenta, no período de vigência do termo de adesão, das seguintes contribuições e impostos: I - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); II - Contribuição para o PIS/Pasep; III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e IV - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ)”.

<sup>27</sup> Fonte: TCU- TC nº 013.493/2008-4.



Tabela 1  
Número de bolsas de estudo ofertadas e renúncia fiscal associada no período 2005/2008

Ano	Nº de bolsas ofertadas (em milhares)	Renúncia fiscal (R\$ milhões)	Bolsas ocupadas(***)
2005	112,3	106,7	95.565
2006	138,7	265,7	109.009
2007	163,8	126,0*	105.546
2008 1º semestre	195,4**	325,8*	75.213
Total	610,2	673,2	385.333

Fonte: Sisprouni

Secretaria da Receita Federal (Coordenação-Geral de Política Tributária, Nota Copat nº 010/2007, de 02/03/2007). Para 2008, a previsão foi obtida no Demonstrativo de Gastos Tributários de 2008.

\*Estimativas.

\*\* Não estão computadas as bolsas complementares de 25% oferecidas pelas IES sem impacto na renúncia fiscal no segundo semestre de 2008 (32.573 bolsas).

\*\*\* Sisprouni/MEC. Ofício nº 7631/2008 – GAB/SESu/MEC (Citado no Relatório TCUTC-013.493/2008-4).

O hiato entre a renúncia de receita e o quantitativo de bolsas a serem ofertadas repercute no aumento do custo médio da bolsa. O referido Relatório de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) (TC-013.493/2008-4) apresenta um estudo feito pela Receita Federal agregando todas as instituições (ditas sem fins lucrativos e particulares) por tipo e outro documento informando o custo anual da bolsa ProUni por mantenedora, sem identificá-las. A Receita concluiu que o custo médio *mensal* de cada bolsa ProUni, no ano de 2006 por mantenedora, foi de elevados R\$ 786,00. O custo anual da bolsa ProUni nas mantenedoras de IES com fins lucrativos em 2006 – R\$ 5.935,00 – foi menos da metade do custo da bolsa ProUni nas de IES “sem fins lucrativos beneficentes” – R\$ 12.515,00 – enquanto o custo das “sem fins lucrativos não beneficentes” ficou muito próximo do custo das beneficentes – R\$ 10.992,00.<sup>28</sup> A conclusão do TCU é precisa:

<sup>28</sup> Sisprouni e Receita Federal do Brasil (citado em TC-013.493/2008-4).

o custo de uma bolsa do ProUni para o Estado é maior que o valor da mensalidade dos cursos em que há bolsistas do programa. *Significa dizer que, em média, se tem 'pago' – indiretamente – um preço maior pelas vagas nas instituições privadas de ensino superior do que o montante que elas efetivamente valem, especialmente nas instituições sem fins lucrativos.* (Relatório TCU TC-013.493/2008-4, grifos do TCU)

Ademais, o governo fortalece o Programa alocando mais recursos para as bolsas recebidas pelos estudantes que frequentam cursos em horário integral.

As benesses aos empresários do setor possuem reduzido alcance social. Das matrículas realizadas no ensino superior em 2005 e 2006, os bolsistas do ProUni, na faixa etária de 18 a 24 anos, ocuparam respectivamente 1,3% e 1,5%. Da população de 18 a 24 anos, menos de 0,3% tem acesso à bolsa do ProUni (Relatório TCU TC-013.493/2008-4).

O FIES é uma outra forma de subsídio ao setor privado que, embora independente, está cada vez mais articulado ao ProUni, pois vem sendo utilizado para financiar, com juros subsidiados, as bolsas parciais. O subsídio público se dá por meio do custeio, pelo Estado, dos juros praticados no empréstimo ao estudante, que são inferiores aos de mercado. Trata-se, por conseguinte, de um subsídio implícito.

Tabela 2  
Despesas implícitas do Tesouro Federal com o Fies (2004 - 2007)

<b>Ano</b>	<b>Valores correntes (R\$ milhões)</b>
2004	212,6
2005	304,4
2006	156,8
2007	304,7

Fonte: Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República, anos 2004 a 2006, e Ofício nº. 082/SPE/MF de 29/04/2008 (Citado no Relatório TCUTC-013.493/2008-4).

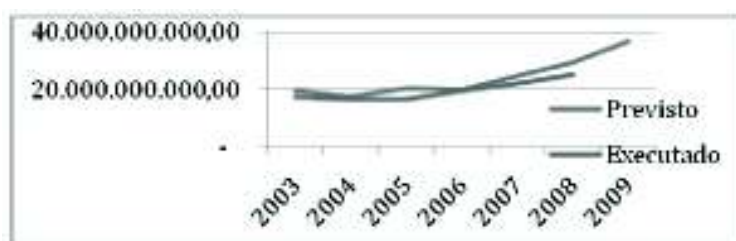
O Fies teve uma execução de R\$ 685,5 milhões em 2007. O Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 aponta como meta do Fies atingir 700 mil beneficiários em 2011, com 100 mil novos beneficiários a cada ano, o que sig-

nifica aumentar em quase 50% o número de contratos ativos existentes em 2007. Cabe destacar que no final do governo Cardoso, inequivocamente comprometido com o setor privado, o Fies possuía 200 mil contratos. A Lei nº 11.552/2007 possibilitou o financiamento pelo Fies de até 100% dos encargos para os estudantes bolsistas parciais do ProUni, inclusive para os que possuem bolsa complementar de 25% oferecidas pelas IES participantes deste mesmo programa,<sup>29</sup> atestando a complementaridade dos programas. Em maio de 2010, o MEC ampliou ainda mais o programa de subsídio público às instituições privadas por meio do Fies, reduzindo a taxa de juros à metade (6,5% para 3,4% ao ano), o prolongamento do crédito de 9,5 para 14,5 anos, e a instituição de mensalidades fixas, independentemente da inflação e da taxa de juros real. A expectativa do MEC em 2010 é investir R\$ 1,6 bilhão no programa, objetivando subsidiar 200 mil novas matrículas nas instituições privadas.<sup>30</sup>

Em relação ao financiamento geral da educação pela União, cabem algumas rápidas considerações sobre a constituição do fundo público que, em 2005, correspondia a 35,4% do PIB. Examinando mais de perto a evolução do orçamento geral da educação e do MEC ao longo da presente década, em valores constantes, é possível confirmar que a expansão dos recursos foi concentrada, como uma bolha, nos anos de 2006 a 2008, não casualmente o período de maior expansão econômica da década. Com o contingenciamento realizado pelo governo federal no orçamento de 2009 em função da crise global, o MEC teve um corte de 10,6%, o que corresponde a R\$ 1,25 bilhão (*FOLHA DE SÃO PAULO*, 31/03/2009, p. A4 *apud* PINTO, 2009).

Gráfico 1

Orçamento da Função Educação (2003-2009), valores constantes



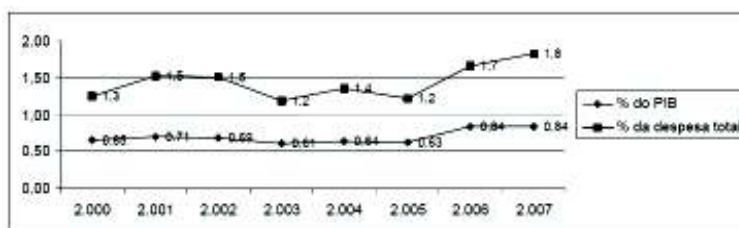
Fonte: Siga Brasil – Senado Federal (elaborado por FIÚZA, 2010).

<sup>29</sup> TCU, GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC-013.493/2008-4 (com 1 volume).

<sup>30</sup> Ver WEBER, 2010.

A expansão verificada foi tão modesta em ordem de grandeza que não se refletiu na variação dos gastos em educação em relação ao PIB (Gráfico 2). Examinado o orçamento do MEC em relação ao PIB é possível constatar empiricamente que não houve esforço adicional de verbas públicas para a educação. A análise do orçamento da Educação em relação ao PIB, no período em tela, permite verificar que ele foi decrescente até 2005, havendo uma leve elevação em 2006 e 2007, mas os elevados cortes no orçamento de 2009 e 2010 certamente provocaram uma inflexão nessa pequena expansão. De fato, o MEC foi o mais afetado pelos cortes orçamentários de 2010 e terá R\$ 1,28 bilhão a menos para gastar em 2010. Com este novo corte, o orçamento da Educação perdeu R\$ 2,34 bilhões em relação aos valores aprovados pelo Congresso.<sup>31</sup>

Gráfico 2  
Despesas da União com MDE (todas as fontes) X PIB  
e despesas totais 2000/2007



Fonte: STN (PINTO, 2009).

## Problemas e desafios

O que vem sendo apresentado nos últimos anos como uma inflexão do neoliberalismo para o neodesenvolvimentismo apaga o fato fundamental de que os pilares do neoliberalismo seguem guiando o padrão de acumulação (KATZ, 2006). A especialização regressiva da economia hipertrofia o peso do setor intensivo em recursos naturais no conjunto da economia brasileira. Com isso, vão

<sup>31</sup> Dados consultados na matéria “Educação é pasta mais afetada em corte no Orçamento”, de Renata Veríssimo e Edna Simão, na *Agência Estado*, publicada em 31 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,educacao-e-pasta-mais-afetada-em-corte-no-orcamento,559625,0.htm>>. Acesso em: 10/07/2010.

se consolidando vastos setores de menor complexidade em termos de cadeias produtivas e que requerem menos força de trabalho qualificada, pois o grosso do processo é movido pelo trabalho simples. Mesmo as filiais das corporações multinacionais que atuam em setores mais sofisticados incorporam muito menos força de trabalho qualificada do que em suas matrizes. O chamado neodesenvolvimentismo tem como pressuposto que o custo da força de trabalho siga sendo rebaixado. Como visto neste estudo, no período do governo social-liberal não houve reversão da queda salarial dos anos 1990, nem em termos do salário real médio, nem na participação do trabalho no PIB. A elevada exploração do trabalho é uma vantagem comparativa para a competitividade do complexo produtivo voltado para as *commodities* e para as plataformas de exportação.

Evidentemente, o conceito de trabalho simples, subjacente ao padrão de acumulação, é histórico. Alguma qualificação é necessária, mas longe de um padrão europeu e mesmo asiático, como no caso do leste da Ásia e da China. Por isso, no contexto do debate sobre a revogação do Decreto nº 2208/1997, o governo Lula da Silva não pôde se posicionar em favor da formação profissional integrada. Isso iria colidir com todas as estratégias de formação profissional do Ministério do Trabalho e mesmo com as políticas de expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets) do MEC. A expansão das universidades federais apoiada nos balizamentos do Processo de Bolonha caminha na mesma direção: uma formação adequada ao trabalho flexível e desregulamentado atenderia às necessidades dos setores produtivos.

A comemorada melhoria da escolarização no Brasil nos últimos 25 anos em nada difere, grosso modo, da verificada nos demais países latino-americanos. Visto em detalhe, é possível afirmar que o avanço na escolarização não significa, necessariamente, democratização do conhecimento. Ademais, embora decrescente, o analfabetismo ainda é extremamente alto, atingindo perto de 10% da população de dez anos ou mais. Os analfabetos funcionais somam 22% da população com 15 anos ou mais. No Nordeste, alcançam 34,4%. Isso faz do Brasil um dos países da América Latina com os índices mais altos de analfabetismo, sem a complexidade de ter de alfabetizar grandes contingentes que utilizam idiomas de seus ancestrais, como a Bolívia e o Peru, países que igualmente possuem analfabetismo na ordem de 9,5% (CEPAL/PNUD/OIT, 2008). Apesar da melhoria dos índices de escolarização, em 2009, 2,8 milhões frequentavam o ensino fundamental

em programas de EJA. A rigor, caso a baixa escolaridade fosse um problema de grande monta para a acumulação do capital no Brasil, o fato de apenas 12% da População em Idade Adulta (PIA) possuir educação pós-secundária seria um grave problema nacional.

A política educacional focalizada não objetiva elevar o domínio da ciência, da tecnologia, da arte, da cultura e da cultura histórico-social. Talvez por isso não cause estranheza que a melhoria nos índices educacionais não tenha se refletido de modo relevante na qualidade e no padrão salarial dos postos de trabalho. São dois problemas interligados a serem considerados: os postos de trabalho não estão requerendo força de trabalho com bom nível de conhecimento, e a elevação da escolaridade não está correspondendo à elevação da cultura científica, tecnológica e histórico-social das crianças e jovens, em particular as das classes trabalhadoras.

A elevação da escolaridade formal e os programas de formação profissional que proliferam nas periferias, muitos em parceria com entidades privadas vinculadas às corporações, podem ser um requisito para garantir que o trabalhador tenha certas disposições disciplinares e determinada sociabilidade, mas não conhecimentos sobre os fundamentos do trabalho. A delegação de estratégicas tarefas educacionais aos representantes diretos do capital almeja difundir na massa trabalhadora a pedagogia da hegemonia (NEVES, 2005). A expropriação do conhecimento dos trabalhadores é vista, antes, como positividade, pois condição para a manutenção do grau de exploração do trabalho existente no país. No capitalismo dependente, vale a fórmula: expropriação somada a exploração é igual a maior taxa de extração de mais-valia, possibilitando mais lucros a serem distribuídos aos donos do capital.

A reversão desse *apartheid* educacional classista e racista não se esgota nas lutas educacionais e, por isso, requer organização, tática e estratégia que possibilitem transformar a problemática da educação em uma das dimensões da luta de classes no século XXI. Florestan Fernandes defendeu ao longo de toda sua vida a entrada dos trabalhadores organizados na cena histórica da educação. Mas a participação dos trabalhadores nas lutas educacionais não é espontânea. Requer obrigatoriamente o protagonismo dos educadores comprometidos com a educação popular que devem contribuir para estabelecer pontes entre os movimentos sociais e as lutas educacionais. As condições atuais são favoráveis, pois todos os movimentos antissistêmicos, classistas e autônomos compreenderam que precisam formar seus militantes, abrindo diálogos com os educadores socia-

listas. A mais importante iniciativa nesse sentido é a Escola Nacional Florestan Fernandes, do MST. Nesses processos, temos uma dialética importante, pois, com base nessas interações, finalmente é possível responder a uma indagação inquietante de Marx, na crítica a Feuerbach (*Teses sobre Feuerbach*, 1845):

A doutrina materialista de que os seres humanos são produtos das circunstâncias e da educação, [de que] seres humanos transformados são, portanto, produtos de outras circunstâncias e de uma educação mudada, esquece que as circunstâncias são transformadas precisamente pelos seres humanos e que o educador tem ele próprio de ser educado.

A formação dos educadores somente se completa na luta de classes, na permanente interação com os movimentos sociais, com o estudo dos problemas concretos colocados para a humanidade.

A melhor formulação estratégica para instrumentalizar os socialistas nesse embate foi a de Antonio Gramsci. É preciso enfrentar a estratégia burguesa que busca submeter toda educação popular ao seu projeto particularista, classista, objetivando difundir seu próprio americanismo como se este fosse universal. Para o autor dos *Cadernos*, a defesa da educação pública é parte da estratégia dos subalternos. Mas, para isso, é indispensável superar as crenças pedagógicas liberais. No último século, os educadores sustentaram consignas liberais como a gratuidade, a laicidade e o dever do Estado na educação, e isso teve um caráter progressivo. Mas atualmente os liberais convergiram na defesa da educação minimalista para os trabalhadores e, por isso, os educadores comprometidos com a emancipação humana, diante da expropriação e da exploração, precisam romper com o quadro ideológico liberal burguês. Por isso é indispensável alargar o campo de alianças, inserindo a luta pela educação pública unitária na agenda das lutas sociais mais amplas contra a mercantilização da educação.

Desmercantilizar a educação é uma consigna abertamente anticapitalista. Para afastar o Movimento Compromisso Todos pela Educação e todo o seu enorme aparato educativo do controle da educação pública, serão necessárias lutas sociais muito intensas. Este embate nada tem de simples, visto que as entidades neofilantrópicas gozam de apoio e de enorme prestígio nos governos municipais, estaduais e federal, operacionalizam programas de formação docente em parcerias com universidades públicas e contam com decidido apoio da grande imprensa. Um eixo fundamental de luta, na ótica dos subalternos, é resgatar o conceito de público. Concretamente, isso significa que a escola unitária referenciada no trabalho como princípio educativo não pode ser encaminhada

pelo Estado educador. Como Marx alertou energicamente na *Crítica ao Programa de Gotha*, os socialistas não podem delegar a educação do povo ao Estado, pois em virtude de seu caráter classista, é este quem precisa de uma muito rude educação pelo povo. A luta do MST nas escolas públicas é, mais uma vez, uma inspiração. A escola tem de estar vinculada ao poder popular, dialogar com as lutas sociais, ser auto-organizada e autogerida pelos educadores nos conselhos populares. De imediato, a luta pelo financiamento público de modo a atingir 10% do PIB na educação pública é um eixo central. O financiamento tem de ser direcionado para a construção de um sistema nacional de educação pública unitário, organizado e dirigido pelo protagonismo dos educadores e de conselhos sociais com ampla participação popular. Ao mesmo tempo, será necessária uma revolução teórica nas instituições educacionais, da educação infantil à pós-graduação. Todo o enorme arcabouço positivista e a imensa presença das corporações nos espaços de produção de conhecimento exigem enfrentamentos epistemológicos e epistêmicos. Novamente, o engajamento dos educadores nas lutas sociais e na investigação dos grandes problemas dos povos pode ser uma consistente base para esta renovação do pensamento crítico.



# O Sistema de Saúde Brasileiro no Século XXI: narrativas, mitos e críticas

*Ligia Bahia<sup>1</sup>*



O Sistema Único de Saúde (SUS) é o principal instrumento de materialização da política pública de saúde e foco central de atuação e formação de milhões de trabalhadores e pesquisadores. As concepções ousadas subjacentes à formulação e à implementação de um sistema universal de saúde em um país capitalista periférico, bem como sua arquitetura institucional, impactaram as políticas de desenvolvimento social e marcaram a reconfiguração das relações entre Estado e Sociedade.

Erigimos e mantivemos no Brasil um generoso sistema público de saúde, mas não logramos reverter os padrões segmentados de acesso e utilização de serviços. Ao longo do tempo, os avanços e as contradições do sistema de saúde brasileiro têm sido tematizados cotidianamente. As preocupações com os riscos à saúde e problemas assistenciais relacionados com acesso e qualidade da atenção mobilizam inúmeros pesquisadores voltados a contribuir para aprimorar as bases institucionais de garantia do direito à saúde.

O processo relativamente longo e não linear de implementação do SUS, as idas e vindas, a busca de atalhos e, sobretudo, as profundas mudanças relacionadas à reinserção internacional do Brasil no mundo contemporâneo, têm sido narrados a partir de ângulos distintos. Evidentemente, não há uma história verdadeira que sintetize uma construção social tão complexa. Hoje, após um razoável revezamento das coalizões partidárias que governaram o país,

---

<sup>1</sup>Professora adjunta da Faculdade de Medicina e do Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Nesc/UFRJ)

após a redemocratização, há vencidos que se tornaram vencedores e vice-versa. Como os ingredientes de luta, resistência e oposição são indispensáveis em qualquer relato sobre o SUS e sobre a Reforma Sanitária, o que varia é a forma como os responsáveis pela exposição dos fatos se apropriam desses ingredientes.

Atualmente, a narrativa oficial sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais em vigor se estendeu dos gabinetes para diversos fóruns que reúnem entidades da sociedade civil. Para obter um substrato simplificado, fatos e contradições foram minimizados. Restou uma bela e linear evolução para um futuro que já chegou. Diversos textos de divulgação de órgãos públicos afirmam que a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição de 1988 promoveram avanços em políticas públicas de bem-estar social compatíveis com nações mais desenvolvidas (IPEA, 2010).

O *script* atual de desenvolvimento do SUS, ainda que escrito por outros autores e interpretado por vezes como ato independente, também foi submetido a uma profunda revisão. Considerado ora como o maior programa de inclusão social do mundo, ora como o melhor sistema de saúde do mundo, o SUS consagrou-se em arenas que reúnem trabalhadores, representantes de usuários, técnicos, administradores, políticos e certos empresários como solução implementada.

E a forte sensação de voo em céu de brigadeiro não deriva de imprecisões dos equipamentos de controle. As medidas para enfrentar a crise internacional foram bem-sucedidas; se não ocorrer um novo recrudescimento, caminhamos para a retomada do crescimento, já perceptível na evolução do Produto Interno Bruto (PIB) dos primeiros meses de 2010. E mais: o afrouxamento dos marcos ortodoxos e conservadores da política econômica, mobilizados para debelá-la, fortaleceu setores e práticas desenvolvimentistas. Não é por outra razão que, nas eleições 2010, os três candidatos à presidência das coalizões mais tradicionais acentuam seu perfil progressista, passado de esquerda e compromisso com o aprimoramento e até com a radicalização das atuais políticas.

Contudo, as exposições evolucionistas, geralmente fundamentadas em números, invisibilizam os conflitos sociais e substituem análises críticas – inclusive o balizamento cuidadoso dos avanços e a formulação de projetos estratégicos de reforma – por uma crença tecnocrática. Uma vez que os principais desafios econômicos e sociais do Brasil teriam ficado para trás, temos apenas problemas de qualidade e gestão. O triunfalismo, expresso na exibição de indicadores econômicos e sociais positivos, desautoriza questionamentos. No plano mais específico, a prova dos nove está nas evidências sobre a diminuição da desigualdade, medida pelas rendas

individuais para o conjunto das políticas e, quando se trata da saúde, pela forma de acesso e utilização de serviços. Interpretações e explicações mais totalizantes são pouco ou quase nada requeridas.

Na saúde, a valorização do “mapeamento” e o acompanhamento das tendências de variáveis comportamentais e do consumo de ações dos indivíduos escanteou tentativas de interrogar a estrutura e a dinâmica da produção e distribuição de riscos, de problemas de saúde e dos bens e serviços disponíveis para respondê-los (COHN, 2005). A forte sensação de já se conhecer tudo e de que a realidade é acessível mediante quantificações supostamente neutras confere à reflexividade um sabor “passadista”.

Sob tal enquadramento cognitivo, as políticas sociais, a política de saúde e, especialmente, o SUS passam a ser encarados como projetos encerrados e vitoriosos, quando muito carentes de reparos incrementais. O transbordamento dessa abordagem normativa para teses oposicionistas de diversos matizes não é menos danoso. Menosprezar a ascensão social de milhões de brasileiros – cuja renda os categorizava como miseráveis –, a ampliação das coberturas das equipes de saúde da família, bem como o maior acesso a medicamentos, não contribui para a problematização da realidade.

Nesse sentido, as disputas em torno da extensão das mudanças chancelam alinhamentos relativamente consolidados que tornam o pensamento e as políticas emanadas dessas coalizões pouco perceptíveis. Consequentemente, o presente trabalho sistematiza alguns elementos das narrativas de defesa do SUS para interpelar sobre o momento atual. Trata-se de um exercício, ainda embrionário, voltado tão somente a identificar irregularidades nas planícies evocadas pelas acepções recentes sobre as políticas de saúde.

## **Defesa e Ataque ao SUS**

No âmbito dos fóruns da saúde pública, assistimos a uma operação sutil no pensamento dos assim denominados sanitaristas. Nos anos 1990, as narrativas positivas sobre o SUS se justificaram pela defesa contra os ataques neoliberais, principalmente externos, quase sempre encarnados nas figuras do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Durante os governos Lula, pesquisadores, técnicos, administradores e políticos, abrigados sob a bandeira de “defesa do SUS” reconvocaram os mesmos argumentos. Mas, dessa vez sem o jugo da espada do inimigo externo sobre a cabeça, a luta pelo SUS se deslocou para o interior de espaços interburocráticos.

Entre as muitas circunstâncias que concorreram para fixar as atuais acepções sobre o SUS, não se poderia deixar de levar em consideração a virada pragmática de setores da esquerda. O Partido dos Trabalhadores (PT), antes adepto de teorias que contestavam radicalmente as teses de modernização à brasileira, centrada no Estado e em suas agências, não apenas absolveu como passou a cultivar uma história preteritamente considerada responsável pelas mazelas do presente (VIANNA, 2009). No governo Lula, a exaltação do papel ativo do Estado na construção da nação traduziu-se não apenas nas proposições imediatas de formar e expandir equipes próprias para imprimir marcas nas políticas, mas exigiu, também, uma revisão dos juízos sobre o nosso passado.

A ampliação do Estado mediante a incorporação de representantes de entidades classistas de empresários e trabalhadores guindados à direção de ministérios estratégicos, assim como o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no segundo governo Lula, mobilizou discursos de revalorização dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. A amálgama identitária desses personagens com Lula abafou ruídos factuais perturbadores da história recente. A Constituição de 1988, não assinada pelo PT, tornou-se o símbolo máximo da atual modernização democrática; os regimes de capitalização da previdência, antes categorizados como paradigmas do neoliberalismo e razão de uma forte oposição dos partidos de esquerda ao governo de Fernando Henrique Cardoso, foram absorvidos; e os programas de transferência de renda foram alçados ao *status* de principal política social do Brasil.

Esse ciclo de modernização conduzido pelo PT parece também ter deixado para trás os acirrados embates em torno da natureza de transição pelo alto da Reforma Sanitária Brasileira e as polêmicas sobre a efetividade das mudanças tópicas consequentes à implementação do SUS via mudanças nas instituições estatais. O sucesso da operação depende de reescrever a história do movimento sanitário, revisar suas formulações e trocar o papel de seus personagens.

Existem suficientes indícios da “repaginação histórica”, possivelmente desavisada, sobre o SUS e acerca da Reforma Sanitária. Um dos exemplos mais conspícuos é a subtração de parte do enredo e dos papéis do Partido Comunista Brasileiro (PCB) e do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (Cebes) no filme “*Políticas de Saúde no Brasil: um Século de Luta pelo Direito à Saúde*”, financiado pela Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa e amplamente divulgado a partir de 2007 (MS, 2010). A cirurgia, de grande porte, quase fez desaparecer a participação de Sergio Arouca, entre outros, na luta pela saúde pública brasileira.

Outro registro ilustrativo de modelagem é a apreensão do advento do SUS como um marco concreto e imediato de derrubada de barreiras de acesso. Não são poucas as autoridades públicas, técnicos e estudantes que supõem a existência de uma espécie de período das trevas no qual havia brasileiros com direitos previdenciários, incluindo atenção médica, e uma massa sem nenhuma assistência. O desconhecimento sobre a atuação prévia do próprio Ministério da Saúde e de governos infranacionais e, sobretudo, a respeito das medidas adotadas pela própria Previdência Social para universalizar coberturas ao longo da industrialização e urbanização, compromete o entendimento sobre o substrato das proposições de reforma do sistema encaminhadas para a Constituição de 1988.

Certamente, a compreensão dos significados e das repercussões dessas reconstruções sobre o passado não atende ao propósito de denunciar eventuais versões falsificadas, mas dimensiona seus possíveis efeitos sobre as atuais avaliações do SUS e da Reforma Sanitária. As apreensões diferenciadas sobre o sistema de saúde brasileiro estimulam hipóteses sobre o calibramento dos julgamentos sobre o projeto da reforma da saúde. A suposição da passagem do zero para uma situação de inclusão assistencial carrega consigo a disposição para efetuar bons descontos.

Concedem-se especiais “abatimentos” aos temas conectados diretamente com a formulação e implementação de políticas. O rebaixamento dos patamares sobre as dimensões do SUS e profundidade da Reforma Sanitária, aliado a registros oficiais pouco sensíveis à captação de retrocessos, põe em relevo uma agenda de debates sobre a gestão de recursos.

Na pauta de “defesa do SUS” há três pontos principais. O primeiro e o segundo são a regulamentação da Emenda Constitucional 29 e a priorização da atenção básica, que envolvem o Ministério da Saúde, secretários de saúde, parlamentares, empresários e diversas entidades da sociedade civil. O terceiro tópico da ordem do dia refere-se à criação de Organizações Sociais (OS) e Fundações Estatais de Direito Privado; há quem, por defender o SUS, a elas se oponha, e aqueles que, pelas mesmas razões, as apoie.

Essa agenda filtra fenômenos emergentes e as políticas de privatização da saúde em curso, exceto aquela conectada com a gestão, especialmente dos contratos de trabalho de profissionais de saúde. As transformações no mundo do trabalho e no meio ambiente, a violência urbana, a pluralização religiosa, a judicialização da política, o papel da mídia, a financeirização da economia, os novos equilíbrios internacionais e as redefinições das relações de gênero e raciais

são frequentemente reduzidas às dimensões de gestão de cada tema. Nesse cenário inóspito à apresentação das múltiplas dimensões da saúde, a privatização torna-se, quase sempre, um pano de fundo, tecido solertemente por inimigos difusos. Assim, quem defende o SUS ataca o passado próximo, assumindo as teses do passado mais distante. O inimigo é a política neoliberal e os heróis, aqueles que permaneceram entrincheirados, resistindo.

Dispomos de poucas análises sobre as tramas mais recentes. Os antagonistas são as agências internacionais e seus tentáculos internos, materializados pelas políticas do governo Fernando Henrique Cardoso. E agora, na área econômica do governo Lula? O que dizer então de entidades sindicais e políticos defensores do SUS e de uma expansão de planos privados de saúde para seus associados à custa de recursos públicos? Estamos nos referindo a um mesmo SUS? Essa não é uma pergunta retórica. É preciso efetuar alguns acertos com o passado para seguir adiante.

Resgatar a importância incomensurável da luta e da preservação do capítulo da saúde na Constituição, bem como a efetiva institucionalização do SUS e a extensão de coberturas das ações de saúde, não implica minimizar as mudanças na legislação concernente à seguridade social e nas concepções e práticas de proteção social. As políticas públicas, encadeadas, sobretudo, pela Constituição Federal de 1988, delinearão grandes eixos de intervenção do Estado no campo da proteção. Porém, no limite, pode-se afirmar que o SUS como componente da seguridade social jamais chegou a ser constituído. Por sua vez, tal assertiva não implica a atribuição de uma valoração negativa, apenas uma constatação sobre os afastamentos do SUS e da Reforma Sanitária do seu projeto original (PAIM, 2008).

Diante de acepções bastante distintas sobre o SUS, pode-se tão somente contemplar e até saudar a polissemia. Mas o SUS, encarado apenas como um programa assistencial para quem tem menor renda, fica destituído de sua natureza de política pública de Estado. Consequentemente, o valor do conjunto de convenções, normas, instituições, valores e ações que conectam o direito à saúde à cidadania torna-se necessariamente inferior àquele obtido pelas realizações de cada governo.

## **A Política de Saúde no Brasil do Século XXI**

Nos últimos anos, os temas e as práticas relacionados à saúde adquiriram centralidade no cotidiano das populações. Na contemporaneidade, as condições

ambientais e a saúde corporal, ao lado da prevenção e do tratamento de doenças, passaram a integrar definitivamente a busca pelo bem-estar. A ampliação da jurisdição da saúde para variadas formas normativas de cuidados acoplou inúmeras práticas de autocuidado aos processos institucionalizados especializados de diagnóstico e tratamento dos problemas do corpo e da psique. Atualmente, a busca por saúde, qualidade e prolongamento da vida gera demandas não apenas para estabelecimentos de saúde tradicionais e indústrias de equipamentos e medicamentos, mas também para, entre outros, medicinas alternativas, correntes de autoajuda, academias de ginástica e clínicas de estética. Esse alargamento do espectro de bens e serviços disponíveis para prover saúde, conjugado com padrões demográficos e epidemiológicos caracterizados pela redução da fecundidade e envelhecimento das populações e as pressões fiscais consequentes à elevação das despesas setoriais, vem estimulando o debate e a adoção de reformas em diversos sistemas nacionais de saúde.

A saúde representou, em 2009, a quinta maior causa de preocupação (atrás apenas do desemprego, da situação econômica, da inflação e do crime) para os cidadãos dos países-membro da União Europeia, segundo dimensionamento feito pelo Eurobarometer. Nos Estados Unidos, na pesquisa com eleitores, conduzida pelo Gallup em 2010<sup>2</sup>, a economia foi considerada a principal motivação para o voto; a saúde ficou em segundo lugar; o desemprego, em terceiro; o déficit fiscal, em quarto; e o terrorismo, em quinto. Em resposta, diversas mudanças na organização, no financiamento e nas coberturas assistenciais tomaram curso nesses países, sendo a denominada Reforma Obama, por seu forte teor polêmico, a mais divulgada.

Em contraste ao regime de confinamento do tema saúde, imposto pela Presidência da República durante os dois mandatos de Lula, a mídia seguiu difundindo sistematicamente problemas dos serviços de saúde pública. Durante os últimos anos, a colagem de imagens de inúmeras pessoas nas filas, deitadas em macas no chão ou em corredores, equipamentos quebrados, prédios mal conservados e sujeitos ao SUS se intensificou. Passamos, também, a naturalizar o fato de que as câmeras captem, apenas e com imenso respeito, os frontispícios de hospitais privados responsáveis pelo atendimento de autoridades, inclusive governamentais, ou as notícias sobre os pacientes eminentes relatadas por seus médicos.

<sup>2</sup> Gallup, 2010. Voters Rate Economy as Top Issue for 2010. Disponível em <http://www.gallup.com/poll/127247/Voters-Rate-Economy-Top-Issue-2010.aspx>

De um lado, o retrato de pessoas amontoadas e angustiadas revelado por cenas no interior dos serviços públicos e, de outro, a visão da ordem estabelecida pela porta inexpugnável de um hospital que zela pela privacidade dos doentes, expressam sobejamente a preservação da discriminação na atenção à saúde. As respostas oficiais à difusão, seja amplificada ou não, das disparidades nucleadas pela assistência aos problemas de saúde mobilizam duas ordens de argumentos. A primeira acentua a correlação das desigualdades na saúde com a renda. E, com isso, aplaina as especificidades setoriais, na medida em que subentende que a resolução dos problemas de saúde depende exclusivamente de medidas econômicas. A segunda atribui as diferenças de tratamento aos brasileiros que buscam atendimento a desigualdades estruturais. Os desdobramentos de ambas as vertentes são polares: ou já teríamos dado passos largos na conquista efetiva do direito à saúde com o aumento da renda ou só o alcançaremos no socialismo.

Essas interpretações, no entanto, passam longe do diagnóstico dos brasileiros, que, desde 2007, apontam a saúde como o principal problema do país nas pesquisas de opinião sobre as áreas críticas<sup>3</sup> ou como razão de desaprovação do governo. Em dezembro de 2009, as áreas com maior índice de aprovação do governo Lula foram combate à fome e à pobreza (60%), meio ambiente (58%), combate ao desemprego (57%) e à inflação (54%), além de educação (54%). Os maiores índices de desaprovação foram registrados para segurança pública (59%) e saúde (57%)<sup>4</sup>. O Brasil, às voltas com as políticas macroeconômicas de ajuste fiscal e com a acepção de inclusão social pautada pela ampliação do poder de consumo, andou para frente, mas manteve-se na contramão das tendências mundiais de priorização das políticas sociais baseadas na oferta de bens e serviços públicos e não logrou responder às necessidades e demandas internas de saúde.

## **A Saúde no governo Lula: avanços e impasses**

Durante os dois mandatos do governo Lula, o cargo de ministro da Saúde foi ocupado por quadros oriundos do denominado movimento sanitário, comprometidos com levar adiante a efetivação do Sistema Único de Saúde e fazer avançar a Reforma Sanitária Brasileira. Todos os quatro ministros da Saúde do governo Lula foram recrutados das fileiras de sanitaristas brasileiros.

<sup>3</sup> Segundo dados da Datafolha, 2009.

<sup>4</sup> Segundo o Ibope, 2009.



A homogeneidade do critério de seleção dos ocupantes da pasta da Saúde é um sinal de distinção do governo Lula. Anteriormente, os perfis desses ministros, inclusive no período de redemocratização, variaram entre o de médico prestigiado, cientista, médico parlamentar, médico-sanitarista, medico-gestor e economista.

No entanto, a preferência pela escolha de profissionais com uma trajetória de militância ativa na saúde pública não necessariamente correspondeu à priorização do tema na agenda governamental. A pouca ênfase concedida aos problemas de saúde, justificada ora em função das acepções hegemônicas acerca da resolução dos principais problemas de saúde pelo SUS, ora pelos impactos positivos das políticas de transferência de renda sobre a saúde, expressou-se concretamente pelos recursos financeiros insuficientes destinados ao setor.

Consequentemente, nos poucos momentos em que a saúde esteve no proscênio das ações governamentais, o que se ressaltou foi a aprovação ou não da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e a corrupção. Embora meritórias, as iniciativas dos ministros da Saúde e suas equipes foram insuficientes para reverter a participação coadjuvante da saúde no governo Lula. Por outro lado, a permanência de lideranças do movimento sanitário à frente do Ministério da Saúde, apesar de certa descontinuidade administrativa, permitiu avanços consideráveis em relação à formulação de perspectivas para o sistema de saúde brasileiro.

Os desenlaces da combinação entre o severo jejum de recursos financeiros para a saúde, embrulhados nos enunciados de subordinação das políticas de saúde às de melhoria geral das condições de renda, e a relativa estabilidade e explicitação de agendas de fortalecimento do SUS pelos dirigentes do Ministério da Saúde são contraditórios. Por um lado, os imensos problemas de acesso e qualidade da assistência da rede pública se acentuaram e, sobretudo, passaram a ser encarados com profundo conformismo por parte dos profissionais de saúde e dos usuários. Alternativamente, registram-se avanços em relação à expansão de programas específicos, como o de saúde da família, farmácia popular, serviço móvel de atendimento de urgência (SAMU) e assistência odontológica. Outros esforços, como a estruturação de redes de saúde regionalizadas e articulações da saúde com as agências vinculadas à inovação tecnológica, são menos visíveis, mas extremamente relevantes como delineamentos de políticas sistêmicas para a saúde.

Dada a magnitude das contradições entre a mitigação dos recursos financeiros, as necessidades, intenções e a ampliação efetiva de determinadas ações, as

políticas de saúde do governo Lula não admitem avaliações ligeiras. Entre 2003 e 2010, a coalizão governamental claramente favorável ao “social” pôs em xeque a atualidade e o acerto das concepções da inscrição da saúde, incluindo seu componente assistencial, como direito de cidadania.

Daí, os enquadramentos excessivamente valorativos, facilmente identificáveis nas assertivas “o SUS é o melhor sistema de saúde do mundo” e “o capitalismo é incompatível com o direito à saúde”, que apagam a dimensão temporal dos processos políticos. Além disso, os conflitos de poder são pouco adequados à análise da valorização da saúde pelo governo Lula. Tampouco os pressupostos que auxiliaram a compreensão dos movimentos iniciais do governo Lula na saúde, tais como a origem dos sindicalistas e sua vinculação com os planos privados de saúde, contribuem isoladamente para a compreensão dos processos de mudanças e a fixação de padrões de políticas sociais que gravitaram em torno da agenda governamental. Julgamentos apriorísticos, ademais, podem turvar a visibilidade de especificidades das coalizões políticas centradas no PT ou no PMDB, que se revezaram no Ministério da saúde.

O caráter das mudanças na saúde no governo Lula é controverso. Para uns, o saldo da expansão dos programas, localizados preferencialmente em regiões nas quais residem as populações de menor renda, tais como Saúde da Família, Brasil Sorridente, SAMU e demais ações assistenciais voltadas à prevenção da saúde, representa uma inflexão em direção à adoção de políticas de cunho redistributivista na saúde. Outros consideram que a persistência do subfinanciamento impediu o curso de transformações estruturais. O ponto de contato entre ambos os enfoques é o reconhecimento das dificuldades para dotar o SUS de instrumentos essenciais à efetivação do direito à saúde. Mais de 20 anos depois da aprovação da Constituição de 1988, o SUS ainda não dispõe de suportes mínimos, estáveis e unificados, seja no que diz respeito ao aporte de recursos financeiros, seja no que concerne ao registro de informações voltadas à garantia do acesso, utilização de serviços e monitoramento da qualidade dos serviços prestados.

Os obstáculos antepostos ao exercício do papel condutor de políticas do Ministério da Saúde deslocaram o lócus das transformações. Não foi por outra razão que, no contexto pré-eleitoral, as mudanças na oferta de serviços efetuados por governos estaduais e alguns municipais adquiriram vulto nacional. O destacado papel dos governos de São Paulo, Rio de Janeiro,

Minas Gerais e Bahia, no estímulo à expansão de serviços de atenção primária, pré-hospitalar e hospitalar vinculados a organizações baseadas em diferentes acepções do gerencialismo (ABRUCIO, 1997) teve como denominador comum a adoção de respostas aos problemas de saúde ancoradas na mobilização de formatos e incentivos institucionais por coalizões opostas no espectro político-partidário. Consequentemente, o acento conferido à dimensão administrativa do sistema de saúde dessas experiências subnacionais reitera a irrelevância das políticas de Estado e seus inerentes fundamentos nacionais. Além disso, o apagamento dos traços originais de projetos societários distintos desmobiliza articulações transversais e horizontais de movimentos sociais e partidos políticos e condena a saúde ao isolamento técnico e especializado.

Por outro lado, a florada de ministros sanitaristas no governo Lula possibilitou certa continuidade de ações e consolidou valores e práticas orientados pela importância do direito à saúde. A insistência sobre os acertos do SUS como projeto de construção de uma nação solidária e a expansão de coberturas da atenção primária projetaram internacionalmente a política brasileira de saúde e fortaleceram as instituições nacionais de ensino e pesquisa de saúde pública. Durante os oito anos de governo Lula, o Ministério da Saúde contribuiu para aumentar significativamente o acervo de reflexões sobre a saúde no Brasil.

Extraír um saldo desses desenvolvimentos irregulares, evitando cair na tentação de atribuir a um governo, ou mais especificamente a uma política setorial, a tarefa de desfazer as sólidas amarras das desigualdades subjacentes aos problemas do nosso sistema de saúde, não é uma tarefa trivial. Possivelmente, a melhor vitrine de apresentação dos resultados dos esforços despendidos na saúde pelo governo Lula não é um debate estático sobre a quantidade de realizações ou magnitude das falhas.

### **Nem “Derrota” nem “Derrubada”: a necessidade de uma narrativa Realista**

Qualquer reflexão sobre os possíveis impactos da atual conformação do conjunto das políticas públicas, entre as quais a de saúde, para a redução de desigualdades e privilégios terá que levar em consideração as profundas mudanças no mundo e no Brasil. Afinal de contas, no decorrer dos anos 1970 e 1980,

houve um claro confronto entre a estratégia da derrota<sup>5</sup> e a da derrubada<sup>6</sup> para o enfrentamento do regime militar.

O resultado das eleições de 1974, favorável ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), sinalizou para os adeptos das teses reformistas as possibilidades de se derrotar por vias democráticas o regime militar. Quem criticava o gradualismo propunha a ruptura com o capitalismo (VIANNA, 2006). As análises sobre a transição democrática incorporaram essas teses<sup>7</sup>. Naquele contexto, a contestação da saída constitucionista expressou-se na recusa do PT, o principal articulador da esquerda, a assinar a Carta de 1988. Essa postura do PT contribuiu para que a nova Constituição fosse recebida com indiferença e até mesmo com certo desdém por setores dos movimentos sociais – sobretudo sindicatos (DELGADO, 2000).

Posteriormente, as disputas entre as formas de democracia e socialismo e as possibilidades de aprofundamento da construção da esfera pública confrontaram-se em um mundo pós-queda do muro de Berlim, com a agenda de modernidade liberal dos presidentes Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, cujas reformas, pautadas no tripé estabilização, privatização do patrimônio estatal e abertura comercial, promoveram uma radical transformação no papel estratégico do Estado (BOSCHI e LIMA, 2002). A resistência dos movimentos sociais, por vezes combatidos e criminalizados, como o Movimento dos Trabalhadores Ru-

<sup>5</sup> A estratégia da *derrota*, capitaneada pela Declaração de Março, de 1958, do Partido Comunista Brasileiro (PCB), apostava na aliança pluriclassista, tendo como diretriz a democracia. Nesse documento, o PCB considera a *questão democrática* e a *via pacífica* como elementos centrais para a transformação da sociedade. “O caminho pacífico da revolução brasileira é possível em virtudes de fatores como a democratização crescente da vida política, o ascenso do movimento operário e o desenvolvimento da frente única nacionalista em nosso país. O povo brasileiro pode resolver pacificamente seus problemas básicos com a acumulação gradual, mas incessante, de reformas profundas e consequentes, na estrutura econômica e nas instituições políticas, chegando-se até a realização completa das transformações radicais colocadas na ordem do dia pelo próprio desenvolvimento econômico / social da nação” (Declaração Sobre a Política do PCB. *VOZ OPERÁRIA*, 22-03-1958). Disponível em <http://www.marxists.org/portugues/tematica/1958/03/pcb.htm>.

<sup>6</sup> À classe trabalhadora teria a tarefa de “cortar o nó górdio de uma história que enlaça a burguesia, em escala quase coletiva ao conformismo pró-imperialista e à reprodução do ‘antigo regime’ sob novas bases e novas formas” (FERNANDES, 1996).

<sup>7</sup> Florestan Fernandes ponderou que a “Nova República” surgia sem a superação do antigo regime. A composição pelo alto impediu o deslocamento de poder para as classes subalternas e facultou a recomposição do sistema oligárquico. Os mudancistas teriam se aferrado a uma racionalidade conciliatória (1996). Alternativamente, para Carlos Nelson Coutinho o processo de abertura não teria ocorrido de “cima para baixo”, pelo contrário, embora a transição tenha reproduzido, em alguns momentos, a velha tradição brasileira dos “arranjos pelo alto”, também foi determinada pela pressão “de baixo” (2000).

rais Sem Terra (MST), e a atuação oposicionista do PT às políticas neoliberais, organizou-se em torno da Constituição de 1988.

No governo Lula, após os embates sobre a reforma da Previdência Social – caracterizada por Marques e Mendes (2005) como antidemocrática, antirrepublicana e promotora de redistribuição de renda às avessas, entre os servidores e o capital financeiro –, a exigência dos direitos promulgados pela Constituição de 1988 transbordou das pautas dos movimentos sociais para as agendas do Poder Executivo. Paradoxalmente, esse movimento de convergência e reconhecimento de uma Constituição, antes combatida por prever direitos de seguridade social, legitimou ou, pelo menos, subscreveu silenciosamente o acionamento de dispositivos de proteção social externos à Previdência Social, tais como programas de transferência de renda e fundos de pensão (GRÜN, 2005).

Assim, não é incomum que as noções de superioridade da capitalização em relação à repartição dos riscos individuais e não dos coletivos, como indicativos de caminhos seguros para encontrar a solução dos problemas sociais, sejam apresentadas em defesa da Constituição de 1988. Não é por outra razão que a extensão dos mandatos trabalhistas da esfera sindical para a atuação em fundos privados de pensão e organizações de planos privados de saúde compatibiliza-se com a militância pró-constituente.

São as tentativas de contornar as articulações das questões de proteção social com os mercados financeiros e acatar ou não os seus ditames que desidratam a agenda da saúde. A condenação populista antifinanceira ou a arrogância de quem supõe dispor de capacidade para moralizar a mercadorização das políticas de proteção social não substituem a necessidade de conhecer, debater e encontrar meios para reorientar os reais fluxos que interligam riscos sociais a riscos financeiros.

A recente mobilidade social é muito expressiva nos estratos de renda da denominada baixa classe média e o crescimento do emprego formal pressiona a elevação do salário mínimo. No entanto, a política econômica ortodoxa, que mantém superávits elevados, juros estratosféricos e câmbio valorizado, segue incentivando a adoção de estratégias rentistas. A nova leva de consumidores elevados aos “padrões de vida de classe média” é financiada com taxas de juros

exorbitantes, seja na concessão de créditos e nas vendas a prazo (que não admitem desconto para o pagamento à vista, como se os juros não estivessem embutidos) e nos subsídios públicos à oferta e à demanda de planos de saúde baratos e precários (QUADROS, 2010).

As políticas públicas, para expandir o acesso a planos de saúde com coberturas pouco abrangentes e para contornar os problemas da rede pública de saúde, *glamourizam* um acesso à atenção à saúde muito limitado. A indução da vinculação de novos clientes a um simulacro das condições de atenção à saúde disponível para trabalhadores qualificados e segmentos de maior renda não passa de estratégia de marketing e não admite extrapolações para além do âmbito dos negócios.

Desde Oliveira (2003), diversos estudiosos procuraram entender os impactos da financeirização e controle de fundos públicos na estrutura de classes e representação de interesses. A presença de sindicalistas na administração desses fundos produz um novo conjunto de representações e crenças sobre o mercado financeiro, sobretudo o de sua modernidade por referência à caducidade atribuída aos serviços públicos, e define uma identidade de “moralização do capitalismo”, que sanciona o “social” no mercado financeiro (JARDIM, 2009).

Na saúde, a alegação da condução de sindicalistas para os cargos de administração de entidades privadas de planos de saúde foi a perspectiva de corrigir imperfeições do mercado. E os discursos incisivos em defesa do SUS, assegurando sua compatibilidade com a lógica privada, seriam antídotos para os maus instintos do mundo das finanças. Correlatamente, o mesmo argumento fundamenta a participação de entidades sindicais em mesas de negociação sobre as coberturas de planos de saúde para servidores públicos e em fóruns organizados pela Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). O manto da defesa do SUS e da Constituição abriga generosamente a junção social-financeiro. Mas, para tanto, também foram redefinidos os conceitos de mercado e lucro, mediante a interpolação de significados como responsabilidade social e justiça social.

Contamos com análises recentes que enfocam movimentos de privatização da saúde. Tais estudos ora tomam como fio condutor as iniciativas empresariais e suas conexões com as políticas públicas, ora remetem a determinações estruturais (LIMA, 2010; BAHIA, 2009). No entanto, a compreensão sobre as interações da privatização da saúde com o contexto de crescimento econômico e as atuais políticas sociais é incipiente. Como interpretar a inequívoca transferência de antigos traços corporativistas de representação de

interesses para o âmbito dos negócios de saúde? Como reorientar as narrativas sobre o SUS? Quem são seus defensores? As respostas a essas interrogações ainda não estão disponíveis. Por enquanto, não se poderia deixar de assinalar as imagens de brasileiros nas ruas de nossas cidades trajando camisetas que estampam *slogans* de compromissos com os direitos sociais, obtidas em conferências de políticas públicas, e portando sacolas plásticas de exames de clínicas privadas.





# Uma Escola Politécnica no Contexto Brasileiro

*Cátia Guimarães<sup>1</sup>*

*Isabel Brasil<sup>2</sup>*

*Márcia Valéria Morosini<sup>3</sup>*



**A**o longo de seus 25 anos de existência, a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) sabe que a história humana não é natural, que é preciso educar para a liberdade e para a emancipação, que o capitalismo é dinâmico mas, por definição, concentra riqueza social e promove pobreza e desigualdade. E que o horizonte de uma formação crítica, socialista e democrática é o norte necessário de nosso trabalho de todo dia. Este princípio político e ético torna imprescindível pensar as rupturas e continuidades de uma certa tradição crítica na saúde e nos serviços e na formação dos trabalhadores de nível médio e fundamental da saúde no Brasil, o que implica uma crítica rigorosa ao mundo da mercadoria, com seus fetiches e formas de alienação, trabalhando no sentido de um conceito e uma prática de saúde que se afastem da visão nefasta do corpo humano, da doença e da cura como abstrações, mercadorias entre mercadorias, impessoais e desumanizadas. Cabe marcar, nesse sentido, a imensa distância que separa a figura do consumidor, de mercadorias e serviços, do cidadão, trabalhador, sujeito social qualificado, que participa de uma esfera democrática da produção de direitos, não apenas formais e retóricos, mas como realidade na vida cotidiana dos que vivem e trabalham no país.

---

<sup>1</sup> Coordenadora da Coordenação de Comunicação, Divulgação e Eventos da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz.

<sup>2</sup> Vice-diretora de Ensino e Informação da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz.

<sup>3</sup> Diretora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz

Construindo sua história na Fundação Oswaldo Cruz, lugar de ciência, saber e trabalho instituídos em prol da sociedade brasileira, particularmente, da saúde pública, a EPSJV — através do ensino, da pesquisa e da participação política no espaço público — tem refletido, produzido e veiculado conhecimento sobre a conflituosa e contraditória relação entre as políticas de trabalho, de educação e de saúde — objetos dos outros textos que compõem este livro — e suas inflexões sobre a formação do trabalhador. As perguntas que nos colocamos neste momento da nossa história podem ser assim traduzidas: de que forma a educação dos trabalhadores da saúde reflete as principais políticas praticadas nos últimos 25 anos? Em quais cenários — políticos, econômicos e sociais — é gerada a formação profissional no campo da saúde? Qual o papel desempenhado pela EPSJV nesse período?

### **Contexto de origem e politecnicidade: pela democracia, contra o capital**

A criação da EPSJV se dá em 1985, engendrada, em grande parte, pela reconstrução da sociedade no Brasil depois de encerrada a ditadura civil-militar, consolidada a retomada do debate público, a reorganização dos movimentos sociais e a reorientação da disputa política — processo que pode ser aqui referido à Constituição promulgada em 1988, assim como, por exemplo, à criação do Fórum Nacional em defesa da Escola Pública e a realização das Conferências Nacionais de Saúde.

O cenário do período em questão é marcado pela herança do modelo político e econômico da ditadura, sofrendo as consequências da adesão à nova ordem do capitalismo mundial, que atravessa a crise do petróleo na década de 1970 para, em seguida, aderir ao modelo neoliberal como maneira de dar respostas à crise, desmontando conquistas importantes dos trabalhadores e reestruturando a forma de produção do próprio capitalismo. Cabe lembrar que, já em meados dos anos 70, a crise do petróleo e a alta internacional dos juros faziam ruir o ilusório “milagre brasileiro”, resultando em aumento da dívida externa e da já alta concentração de renda no país. A década de 1980 mostra o aprofundamento da crise, gerando inflação fora de controle, desequilíbrio na balança de pagamentos e praticamente bloqueando o crescimento econômico — no começo da década de 1990, a produção industrial era praticamente a mesma de dez anos antes.

Foi nesses anos 1980, por muitos considerados uma “década perdida” em relação à economia, que aconteceu a 8ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) que, com o tema “Democracia e Saúde”, tornou-se referência importante para as políticas governamentais nessa área, principalmente, a partir dos debates que se deram em diversos grupos da sociedade, enfatizando a defesa dos direitos civis. Como se sabe, essa Conferência teve papel central na construção dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja formulação se encontra no corpo da Constituição de 1988.

As dificuldades que a saúde — mesmo institucionalizada no SUS —, a educação e o trabalho teriam nos anos seguintes reforçam a certeza de que a democracia reivindicada pela 8ª CNS, de forma associada à saúde, precisava falar contra a ditadura civil-militar, adversário maior daquele momento histórico, mas tinha que ir além. A concepção politécnica de educação na saúde, e o projeto de sociedade ao qual ela responde, parece adequado e necessário tanto às lutas contra regimes autoritários e em defesa dos direitos sociais a partir das brechas do sistema — contexto de criação da EPSJV — quanto ao contexto seguinte, em que a onda neoliberal ameaçou — e de fato abalou substancialmente — a manutenção desses mesmos direitos no Brasil e no mundo. Isso porque nos fundamentos da ideia de politecnia está a defesa dos trabalhadores, oprimidos como classe, e a superação do modo de produção capitalista — que é sempre protagonista, seja num dito Estado de Bem-estar Social ou num modelo neoliberal, em que os direitos são mais claramente suprimidos, seja no autoritarismo militar ou na exploração econômica pseudodemocrática. Falar em politecnia significa, portanto, na década de 1980 ou agora, 25 anos depois, compreendendo a materialidade histórica de cada momento, investir numa formação voltada para a liberdade dos trabalhadores e a construção de uma sociedade de democracia plena — aquela que só é possível na igualdade, como projeto coletivo.

Na EPSJV, a educação politécnica é uma concepção que dialoga com as circunstâncias societárias atuais deixando explícita a sua visão de mundo. Entende que o trabalhador se educa no conflito e na contradição, e que a retomada, pela classe trabalhadora, dos saberes elaborados pela humanidade serve de instrumento para a luta contra a divisão social do trabalho e a dominação. Entende que a educação dos trabalhadores não deve ser reduzida ao domínio do processo de trabalho. Postula que o processo de trabalho desenvolva, em uma unidade indissolúvel, os aspectos manuais e intelectuais, pois são características intrínsecas e concomitantes no trabalho humano. Entende, por fim, que a separação

dessas funções é um produto histórico-social, expressão da divisão social e intelectual do trabalho no marco do capitalismo.

Como nos lembra Frigotto

No plano teórico, a perspectiva da educação politécnica ou tecnológica (sentido marxiano) não apenas traduz os elementos básicos de uma educação democrática e socialista mas, contraditoriamente, em termos capitalistas, é a que pode oferecer uma efetiva qualidade em termos de desenvolvimento no plano científico e tecnológico. Ou seja, não é mediante a fragmentação, diferenciação, especialismo e receituários fáceis de desenvolvimento de competências e habilidades para respostas *ad hoc* à noção abstrata de “mercado de trabalho” que se preparam as gerações de jovens para desenvolver as *atividades cerebrais*. (FRIGOTTO, 1999, p. 55)

Trata-se de formar profissionais na teoria em um processo em que se aprende praticando, mas, ao praticar, se compreendem os princípios científicos que estão direta e indiretamente na base desta forma de se organizar o trabalho na sociedade (EPSJV, 2005). Trazendo para a experiência específica da formação em saúde, a prática realizada nos serviços é tida como elemento significativo e estruturante no currículo, porém, isso não significa que todas as fases do processo educativo se deem nos serviços de saúde. A educação politécnica praticada na EPSJV entende a qualificação profissional como processo de construção individual e coletivo, em que os indivíduos se qualificam ao longo das relações sociais (EPSJV, 2005).

A Escola Politécnica tem construído sua história de atuação e luta na educação profissional em saúde baseada na concepção de que este é um campo fundamental ao desenvolvimento da educação e da saúde pública. Compreende que os trabalhadores da saúde — como a classe trabalhadora em geral — podem e devem atuar como dirigentes, sujeitos autores do processo histórico e, para isso, precisam ser capazes de se associar no sentido da construção de um projeto societário universal e emancipador que efetivamente concretize e amplie os princípios inscritos no Sistema Único de Saúde. Nessa perspectiva, como a humanidade se conforma social e culturalmente perante os processos do modo de produção vigente, a formação humana se insere na luta entre capital e trabalho.

No campo da educação e da produção consciente e articulada de conhecimento, cujo objetivo seja a formação de profissionais de nível médio na área de saúde no Brasil, a educação politécnica, tendo o trabalho como princípio educativo, trava diálogos com outras concepções que lutam pela formação em

saúde, como o ensino em serviço, a educação popular em saúde (destaque para a Educação do Campo) e a educação permanente — movimentos contemporâneos à Escola Politécnica mas que, nos seus diferentes formatos, estavam presentes também no cenário brasileiro da educação profissional em saúde já antes da sua criação.

Já em 1982 o Ministério da Saúde, através da Secretaria de Recursos Humanos, produzia documentos críticos aos treinamentos formulados pelas próprias empresas empregadoras, a exemplo do que ocorria nas indústrias. A crítica se dá em relação à

*a) inexistência ou inadequação da metodologia de integração ensino-serviço; b) ausência de mecanismos de legitimação que garantissem o fornecimento de certificados de profissionalização plenamente válidos; c) pouca ou nenhuma preocupação com o desenvolvimento intelectual dos treinandos, sobretudo no que tange aos aspectos da educação geral e às formas mais conscientes, ou menos mecanizadas, de atuação no serviços. (BRASIL, 1982, p. 5)*

Nos antecedentes desse processo, destacam-se o Serviço Especial de Saúde Pública (Sesp) que funcionou entre 1942 e 1960, subordinado ao então Ministério da Educação e Saúde e a Fundação Especial de Saúde Pública, criada em 1960, que atuou até 1990, vinculada ao Ministério da Saúde. O Sesp tinha entre suas atribuições preparar profissionais para o trabalho de saúde pública, incluindo o aperfeiçoamento de médicos e engenheiros sanitaristas e a formação das enfermeiras de saúde pública, assim como o treinamento de técnicos. Por sua vez, destaca-se entre os objetivos da Fundação Sesp o de promover a formação e o treinamento de pessoal de nível técnico e auxiliar para a execução das atividades previstas em seus serviços e programas, compreendendo a capacitação em serviço de profissionais e a preparação de pessoal de nível médio. Entre os trabalhadores que participaram dessas iniciativas de formação e trabalho estavam os laboratoristas, auxiliares hospitalares, guardas sanitários, auxiliares de saneamento, higienistas dentárias, ecônomas, visitadoras sanitárias e parteiras leigas.

Na década de 1970, entre os programas de extensão de cobertura, destaca-se o Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (Piass) que, instituído inicialmente na região Nordeste, em 1976, alcançou expressão nacional a partir de 1980. Este programa promoveu o treinamento de pessoal auxiliar no interior dos serviços de saúde, tendo sido responsável pela capacitação de muitas pessoas oriundas das comunidades assistidas. Este é o caso dos agentes

de saúde capacitados pelo Projeto de Expansão de Serviços Básicos de Saneamento em área rural, Vale do Ribeira, que se tornou conhecido como Projeto Devale, representante da etapa nacional do Piass.

Nessa mesma época, teve papel importante na formação dos trabalhadores da saúde o Programa de Preparação Estratégica de Pessoal de Saúde (PPREPS) que se desenvolveu a partir de um acordo de cooperação técnica entre o Ministério da Saúde e a Organização Pan-americana de Saúde. O PPREPS defendia a preparação em larga escala de pessoal de saúde de nível médio e elementar de forma a adequá-los a um processo de expansão de cobertura conforme as necessidades e possibilidades apresentadas pelas diversas áreas do país.

Na década de 1980, foi criado o Programa de Formação em Larga Escala, que buscou responder a duas necessidades básicas do campo denominado de recursos humanos em saúde: a promoção e a melhoria da formação dos trabalhadores de nível médio e fundamental. Esse programa associou o ensino supletivo ao treinamento em serviço e conferiu habilitação reconhecida pelo sistema educacional. Entre os resultados positivos alcançados pelo Larga Escala está a definição de parâmetros mínimos para a qualificação dos trabalhadores de nível médio e fundamental da saúde e a implementação de centros formadores. Sua história está, assim, bastante implicada com o desenvolvimento das Escolas Técnicas de Saúde do SUS que passam a integrar a Rede de Escolas Técnicas do SUS (RET-SUS) a partir da década de 1990.

Nos anos 90, ganha centralidade o Profae - Programa de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem, que promoveu a formação de auxiliares e técnicos de enfermagem. Esse programa teve um papel fundamental na consolidação das Escolas Técnicas do SUS, que receberam financiamento para o desenvolvimento dos cursos nessa área e aporte de recursos para a aquisição de equipamentos e melhorias.

Por fim, já nos anos 2000, com a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), no Ministério da Saúde, no primeiro governo Lula, foi implementada a política de Educação Permanente, que perpassava todos os níveis de formação em saúde, incluindo, portanto, a educação profissional. Merece destaque, nesse período, a criação do curso técnico de agente comunitário de saúde, de cuja formulação a EPSJV participou ativamente. Colocando no centro do debate um trabalhador que já era então considerado fundamental para a estratégia de Saúde da Família, essa decisão baseava-se na convicção de que, aos trabalhadores da saúde, deveria ser garantida, no mínimo,

a formação técnica — uma situação exemplar do incentivo à ampliação de escolaridade que já marcava as políticas de educação profissional em saúde há muitos anos, com diferentes concepções, mas com as quais a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio sempre dialogou, sem negar ou ocultar as contradições.

Por outro lado, a EPSJV tem, ao longo desses 25 anos, acirrado o combate à ideia de educação dos trabalhadores da saúde como adaptação ao modo de produção capitalista. Dessa forma, nega ideologias como o capital humano e sua reafirmação através do conceito de empregabilidade, compreendendo que estas têm cunho liberal e individualista — e, além do mais, fazem promessas que não podem cumprir.

Há que se registrar ainda a oposição a uma ala mais eufórica do pensamento dito pós-moderno, que defende que a escolaridade formal e a própria criação de escolas e centros qualificados de formação técnica e profissional seria dispensável no mundo do capitalismo global e sua tecnologia avançada. Em resumo, bastaria ao trabalhador ter acesso aos meios de comunicação de massa e às novas tecnologias de informação para garantir uma base importante de conhecimento sobre o mundo no qual vive e está o tempo todo inserido. Não é necessário ir muito longe para mostrar a fragilidade e a falta de alcance crítico dessa posição. É difícil imaginar a educação, o conhecimento sistemático e articulado, a formação profissional qualificada e crítica, em todos os níveis, inclusive no médio, digamos assim de maneira direta e incisiva, pela telenovela, pelo programa de auditório, pelo telejornal noturno, pela parada de sucessos, pelos filmes de massa. Da mesma forma, é difícil imaginar o caráter crítico e formativo, produtor de conhecimento, pela via da integração passiva no mundo dos mitos e banalidades de massa que, no entanto, ocupam os corações e mentes da maioria da população de maneira constante, insistente e profunda. Basta que não se esqueça que a comunicação urbana de massas é mera extensão do mundo da mercadoria e suas imagens reproduzidas, que atua de forma regressiva e mistificadora sobre as consciências e os desejos dos receptores, reduzindo-os ora ao infantilismo, ora à vulgaridade repressiva, em geral a uma percepção pobre e fragmentada, desarticulada e sem capacidade crítica, dos processos sociais que realmente importam.

### **Nas brechas das contradições (e da legislação)**

Ao iniciar as suas atividades, a EPSJV — criada com inspiração nos Politécnicos da Nicarágua e Cuba — instituiu, ao mesmo tempo, cursos de

formação profissional para trabalhadores inseridos no sistema de Saúde, respondendo à política de formação do Ministério da Saúde, e o curso técnico de 2º grau, a partir do caráter profissionalizante estabelecido pela Lei 5692/71. Entendendo, como já visto, a formação de trabalhadores como a formação da classe trabalhadora, a EPSJV sabia que a realidade brasileira colocava — como coloca ainda hoje — o desafio de formar tanto aqueles que já atuavam no sistema de saúde, aos quais foi negado o direito à formação profissional e, muitas vezes, à escolaridade de um modo geral, qualificando-os para o atendimento à população, quanto os jovens em idade escolar, preparando-os para se inserir de forma crítica no campo e no sistema de saúde, e, portanto, agindo “preventivamente” no sentido de não produzir mais exclusão.

Nessa origem da EPSJV estava posto também em outro sentido o desafio de agir nas brechas do existente: respeitar a legislação (5692/71), ao mesmo tempo em que se opunha a ela no seu aspecto político, na sua concepção de trabalho, de educação e de saúde, integrando a formação geral à formação técnica em saúde e criando a Iniciação Científica na Educação Básica. Portanto, data de 25 anos atrás, na EPSJV, a instituição do ensino técnico integrado ao ensino médio, que hoje, depois de reformas liberais que atingiram fortemente a educação, tornou-se, finalmente, eixo estruturante da política de educação profissional do Ministério da Educação.

A EPSJV tinha apenas 12 anos de existência quando, em 1997, um artigo da recém-aprovada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional foi regulamentado pelo Decreto 2208/97. No âmbito das políticas educacionais, a LDB, promulgada em 1996, havia frustrado as organizações que defendiam a Escola Pública. Sobre os rumos da política governamental do período, nos diz Frigotto:

A noção de *empregabilidade* e, mais recentemente, de *trabalhabilidade*, que aparece nos documentos do Ministério do Trabalho e do Ministério da Educação, ou a noção de *laborabilidade*, da conselheira Guiomar Namó de Melo, assenta-se sobre a compreensão de uma natureza humana sem história. O pressuposto, desde Locke e Hobbes, é que os seres humanos são portadores de uma natureza igual. Nessa natureza estão inscritos desejos, estímulos e predisposições que os impulsionam à busca do bom, agradável e útil. Estes impulsos, por estarem em todos, no pressuposto naturalista e racionalista, conduzem ao sofisma de que depende de cada um utilizá-los em seu favor. Se isso ocorrer, estabelece-se o equilíbrio e a necessidade de troca entre iguais. Se alguém



não utiliza essas forças, a escolha é dele, pois é livre, mas as consequências pesam sobre ele. (FRIGOTTO, 1999, p. 46)

Para a educação profissional, o decreto 2208/97 era a consolidação de uma série de reformas liberais pelas quais a educação vinha passando. Na contramão das reivindicações os grupos progressistas ligados à educação e, especificamente, da concepção de politécnica, o decreto 2208/97 separava a educação básica (ensino médio) da formação profissional (ensino técnico), formalizando, na letra da lei, a dualidade educacional que estabelece também na educação uma divisão de classes sociais. Pela concepção que embasou o referido decreto, naturaliza-se (ou, mais do que isso, incentiva-se) um sistema educacional orientado para formar, de um lado, a classe dirigente, premiada com o acesso a conhecimentos gerais, históricos, científicos e filosóficos, de quem se espera a continuidade dos estudos e o acesso à universidade, e, de outro a classe trabalhadora, a quem se ensina o fazer, e de quem se espera a reprodução de um “destino” de exploração já traçado pelo capital.

As mudanças trazidas pelo decreto 2.208/97 explicitavam também o seu caráter focal face ao desemprego e o subemprego. O discurso de empregabilidade e do desenvolvimento apontavam para a incapacidade (e a conseqüente culpa) dos trabalhadores. E, como nos diz Frigotto, não consegue “mascarar que tal perspectiva não ataca as causas do desemprego, mas assume abertamente uma função de intervenção focalizada cujo resultado é de tratar as conseqüências”. (PEREIRA, 2002, p. 37))

Durante sete anos, até a revogação desse decreto por outro, de nº 5154/2004, a integração que era proibida na matrícula foi exercitada, testada e aprimorada no currículo da EPSJV, num processo em que foi sendo construída e consolidada cada vez mais uma formação que não abre mão da integração entre trabalho, ciência e cultura. Nesse sentido, a EPSJV sempre atuou de forma contrária à dualidade que ainda precisa ser superada no sistema escolar brasileiro, reforçando as trincheiras da luta pela escola única, pelo ensino público e pela garantia do acesso às possibilidades educativas a todos os brasileiros, sem distinções pré-definidas.

No segundo mandato do governo Fernando Henrique, observou-se também o financiamento de programas, em nível nacional, voltados para a qualificação de trabalhadores da Saúde. Porém, parte significativa desse financiamento foi proveniente de “empréstimos” do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Mundial (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Ou seja, a política governamental nesta e em outras áreas foi feita às custas do endividamento do país, o que prejudicou o seu desenvolvimento econômico e abalou a sua autonomia política.

A crise das economias dos países “ricos”, conjugada com a reestruturação produtiva e tecnológica e com o desenvolvimento da globalização exigiu, para a manutenção do capitalismo, que as agências financeiras internacionais impusessem uma nova ordem mundial, acentuando o projeto neoliberal em ascensão. Como podemos observar, o Banco Mundial e o BID intervêm, ditam e controlam, diretamente, as políticas dos países periféricos, incluindo as políticas de educação profissional nos diversos setores.

Se há um jogo desigual da concentração e distribuição dos capitais financeiros voláteis, também há uma distribuição desigual dos ganhos tecnológicos e competitivos postos pela chamada globalização. Seus defensores lembrariam que a competição tecnológica tende a ser benéfica, tanto para a sociedade quanto para os trabalhadores, melhorando a qualidade das mercadorias e serviços, a qualificação profissional dos envolvidos, assim como sua participação na renda nacional bruta, que também tenderia a ser mais bem distribuída. No entanto, temos experimentado a comprovação, empírica e direta, de que na realidade as coisas não acontecem assim: na verdade, a nova ordem econômica global não supera — apenas repropõe, em outros termos — as heranças coloniais dos países pobres do Terceiro Mundo e da periferia do capitalismo.

Na primeira década do século XXI, observou-se a valorização de uma política de expansão e reformulação da Educação Profissional, no âmbito das políticas educacionais do governo Lula. Um dos marcos desse processo, como já apontado, foi a revogação do Decreto 2208/97 e a instauração do Decreto 5154/2004. Como ressaltam Frigotto, Ramos e Ciavatta (2005)

A gênese das controvérsias que cercam a revogação do Decreto n. 2.208/97 e a publicação do Decreto. 5.154/2004 está nas lutas sociais dos anos 1980, pela redemocratização do país e pela “remoção do entulho autoritário”. Temos como marco, de modo particular, a mobilização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, em defesa de um sistema público e gratuito de educação, que deveria tomar forma no capítulo sobre a educação na Constituinte e em uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A instituição do Decreto 5154, como nos dizem os autores mencionados acima, é engendrada nas disputas de uma luta teórica em termos da pertinência político-pedagógica do ensino médio integrado à educação profissional. A EPSJV, que já praticava desde a sua origem o “ensino técnico integrado”, como vimos, continua o seu projeto pedagógico, agora sem a necessidade de duas matrículas, em consonância com o novo decreto e, mais do que isso, com a nova política.

Hoje, a EPSJV, que participou ativamente de instâncias de discussão e participação social, como a 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, a Conferência Nacional de Educação Básica e a Conferência Nacional de Educação, além do Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica, todas realizadas nos últimos anos, é personagem de uma política que defende nacionalmente o ensino médio integrado e a não desvinculação entre formação geral e formação para o trabalho.

Também no campo da saúde, a defesa incondicional do Estado como espaço de disputa pela garantia de direitos sociais, levada a cabo pela Escola Politécnica em todos os seus níveis de atuação, tem representado um movimento de nadar contra a corrente. Como já afirmamos, fruto do processo de redemocratização da sociedade e do movimento da Reforma Sanitária, em 1988, foi criado, pela Constituição Brasileira, o Sistema Único de Saúde que instaurou, dentre outros pontos, a seguridade social, a saúde como direito de todos e dever do Estado. Mas, ainda nessa mesma década, teve início, por exemplo, um crescimento da rede privada como parte integrante do processo de acumulação capitalista. Dito de outra maneira, o cenário econômico, político e social do qual emergiu o SUS, que advoga uma desmercantilização da saúde, apresentava-se contraditório e conflituoso. Os direitos sociais recém-conquistados seriam logo “sustentados” por políticas neoliberais que, como parte do pacote, instituíram a valorização da gestão da saúde orientada pela noção de custo/efetividade ou custo/benefício. Como nos lembra Escorel (1998), o SUS proposto, oriundo da Reforma Sanitária, pelas contradições inerentes ao movimento do capital, se tornou, na sua implementação, um meio que não questiona a contento a ordem social capitalista. Não foi à toa, por exemplo, que na última década do século XX e neste início do século XXI, a proclamada Parceria Público-Privado (PPP), regulamentada em 2004, se tornou objeto de adesão mesmo de alguns defensores das ideias da Reforma Sanitária.

Municípios e estados brasileiros, embasados pelos entraves no financiamento do SUS, e pela necessidade de dar respostas rápidas às demandas de saúde

da população, no período dos seus mandatos nos governos, veem na PPP um modo de execução mais rápido. Porém, como sabemos, o que parece facilitar as ações públicas, na medida em que pode utilizar aparato já construído do privado, por outro lado faz com que o Estado financie o sistema privado, possibilitando, portanto, a acumulação do capital, sem que necessariamente, salvo algumas exceções, melhore as condições de saúde da população (PEREIRA, 2008).

Francisco de Oliveira, em “O Estado e o Urbano” (1982), considera uma das melhores afirmativas sobre a relação público/privado a frase de Celso Furtado segundo a qual “O Estado entra com a socialização das perdas e o privado com a privatização dos lucros”.

O discurso da relação público-privado empregado como fundamental para sanar problemas econômicos e sociais não altera o objetivo da produção de valor, apenas repropõe uma nova dinâmica, ao apontar o “Estado mínimo comprador” como solução para a já recente crise do que se chama de neoliberalismo. Isso significa que o Estado precisa ser fortalecido, não para garantir a saúde como direito de todos, como defendia o movimento da Reforma Sanitária, mas para financiar o privado e, com isso, aumentar a acumulação capitalista. Como nos diz Harvey: “Os livres mercados têm como ponto de apoio o poder do Estado”. (2004, p. 236)

## **Estado e movimentos sociais**

As ações educativas políticas e técnicas da EPSJV se constroem a partir do seu lugar como instituição de Estado. Nesse movimento, a concepção com a qual trabalha compreende, a partir da leitura de Marx, o Estado como instância não neutra, constituído como resultante da luta de classes na sociedade capitalista. Tal concepção é incompatível com a visão hegemônica de Estado como um ordenador naturalmente justo e isento da vida pública, capaz de promover de forma desinteressada políticas para o conjunto da sociedade.

O conceito marxiano de Estado complementa-se em Gramsci (1987), que amplia esta compreensão para além do âmbito do Estado em sentido estrito, representado pelos seus aparelhos institucionais, executivos e repressivos, e inclui a sociedade civil, constituída pelos sujeitos políticos coletivos, que o autor nomeia como aparelhos privados de hegemonia.

No Estado assim compreendido, as políticas públicas são objeto de disputa de projetos distintos, em relação aos quais a Escola Politécnica tem se

posicionado, ao longo desses 25 anos, a favor daqueles que defendem a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, compromissada com o desenvolvimento da saúde e da educação pública como direitos da população brasileira. A missão da EPSJV consiste em promover a formação dos trabalhadores de nível médio da saúde e contribuir para a formulação e a implementação de políticas, programas e projetos voltados para o aperfeiçoamento dessa formação. Como noção fundante, a educação politécnica desenvolvida na EPSJV, como vimos, parte do conceito do trabalho como princípio educativo, e de investigações pautadas pelo método histórico-dialético.

Nos últimos anos, não ignorando os variados territórios e a existência de diferentes culturas no nosso país, a EPSJV busca os movimentos sociais e os órgãos governamentais com políticas pertinentes, para ajudar a ampliar e aprofundar a formação técnica na saúde da população do campo, da população indígena, das quilombolas e demais povos da floresta. Busca, enfim, uma aproximação com os movimentos sociais, que qualifique seu lugar de instituição de Estado na disputa de hegemonia.

Entendendo a educação na saúde como uma luta entre projetos antagônicos de sociedade, e ocupando espaços na defesa de uma educação voltada à emancipação, pautada por um projeto de formação humana contra a desigualdade e outras mazelas produzidas por essa construção histórica chamada capitalismo, a Escola Politécnica segue a sua trajetória, que é a história de um projeto coletivo a favor da classe trabalhadora. Neste caminho, que torna o pensamento utópico necessário para a criação do novo, se evidencia a permanência de todo um projeto voltado à educação e à saúde pública, a firmeza na defesa das ideias, o crescimento profissional dos sujeitos, o respeito pela diferença e o rigor crítico.

Em épocas de recuo e derrota das forças progressistas, como a que estamos vivendo, uma teoria crítica é mais do que nunca necessária, mesmo quando se sabe que educar para a emancipação, contra o conformismo, não é tarefa fácil quando o próprio horizonte histórico da superação do capitalismo parece ter desaparecido. Trata-se, portanto, de *educar para o difícil*, que é sinônimo de crescer enfrentando resistências de todo tipo, sem por isso aderir ao conformismo, porque aderir ao existente significa concordar e afirmar a violência e a injustiça. Cabe à escola trabalhar na direção do difícil, do que precisa ser longa e pacientemente elaborado, do que se constrói com rigor e determinação. Facilitar, na educação, significa entregar o pensamento aos lobos, deixando sempre os mais fracos, os mais explorados e oprimidos, incapazes e indefesos diante do que

não entendem e, portanto, não sabem como mudar. Educar para o difícil na formação dos trabalhadores significa não banalizar o conhecimento a ele “ensinado”, não achar que só a prática cotidiana dos locais de trabalho (escolas, meios de comunicação, serviços de saúde, indústrias etc) ensina. E esse é o respeito que se deve ao trabalho das gerações, que vivem e lutam em nosso país e no mundo.

Este projeto de Escola é também projeto de país, de uma sociedade justa e civilizada. Aos trabalhadores e estudantes caberá sempre, e de maneiras diversas, lutar pela liberdade e pela emancipação humana, condição para haver futuro feito por todos.

**Trabajo, Educación y Salud:**  
25 años de la formación politécnica en el SUS





## Presentación



**E**ste es un libro conmemorativo de los 25 años de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio (EPSJV), de la Fundación Oswaldo Cruz. Más allá de ser una presentación institucional, esta publicación trae un debate actualizado sobre las principales transformaciones y desafíos colocados, en ese período, para las áreas de Trabajo, Educación y Salud – trípode que sustenta las acciones de enseñanza, investigación, cooperación técnica y militancia política de la EPSJV.

Los autores invitados son tres importantes intelectuales brasileños reconocidos como voceros de un raro pensamiento crítico aliado y coherente con una postura militante. Por todo eso son, sobre todo, compañeros de la Escuela Politécnica. Ricardo Antunes, profesor de la Unicamp, analiza los cambios en el mundo del trabajo contemporáneo; Roberto Leher, profesor de la UFRJ, hace un balance de las políticas de educación en el país de la dictadura a la actualidad; y Ligia Bahia, también de la UFRJ, traza las principales contradicciones impuestas al SUS (Sistema Único de Salud) en un contexto de transformaciones políticas más amplias. En un texto final, las organizadoras de la publicación, reconocen la Escuela Politécnica en esa historia, que es de Brasil y del mundo, destacando una trayectoria de lucha en defensa de la clase trabajadora, de la salud y de la educación pública.

Esta publicación es parte integrante del seminario “Trabajo, Educación y Salud – 25 años de Formación Politécnica en el SUS”, del cual participaron, además de los autores aquí presentes, João Stédile, del MST, y Gaudêncio Frigotto, profesor de la UERJ y referencia teórica y política para la Escuela desde su origen, conjuntamente con diversos trabajadores y alumnos de la EPSJV.

La Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venancio es una unidad técnica y científica de la Fiocruz dedicada a la docencia, a la investigación, al desarrollo tecnológico y a la intervención en el ámbito de la Educación Técnica en Salud. Sus objetivos principales son: coordinar y ejecutar programas de educación en áreas estratégicas de la Salud Pública y de la Ciencia y Tecnología en Salud, elaborar proyectos de la política y la legislación, planes de estudios, cursos, metodologías y tecnologías educativas, además de producir y difundir conocimientos en las áreas de empleo, educación y salud.

Con este evento – y con este libro – estamos inaugurando los próximos 25 años.

# La Nueva Morfología del Trabajo, sus Principales Metamorfosis y Significados: um balance preliminar

Ricardo Antunes<sup>1</sup>



La sociedad capitalista, en estos últimos 25 años – tiempo de vida de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio, de la Fiocruz – presencié profundas transformaciones, tanto en el universo del capital cuanto del trabajo. La pragmática neoliberal, la reestructuración productiva, la financiarización, la expansión moldeada en la *flexibilidad liofilizada*, como veremos adelante – todos dotados de intrínseco carácter destructivo -, han acarreado profundas metamorfosis, particularmente en el universo del trabajo.

Fue como consecuencia de ese conjunto compósito y heterogéneo de transformaciones, que florecieron las tesis de la finitud del trabajo, en su versión más tosca, o de la desconstrucción y pérdida de centralidad, en su variante más ablandada.

La historia reciente fue impiedosa con relación a tales (des)construcciones: la apariencia de la finitud rediseñó nuevas modalidades de trabajo, vio florecer su *nueva morfología*, su *nuevo modo de ser*, en combinación con sus pretéritas (y aún vigentes) modalidades. Y era como si, cuanto más el trabajo se desmoronase, más ampliado y diversificado él resurgiese (no importa, en el momento, si más o menos precarizado, más o menos proveído de derechos).

---

<sup>1</sup> Ricardo Antunes, Profesor Titular de Sociología del Trabajo en el IFCH/UNICAMP, es autor, de entre otros libros, de *Adeus ao Trabalho?* (14<sup>a</sup> ed., Cortez, 1995); *Os Sentidos do Trabalho* (10.<sup>a</sup> reimpresión, Boitempo) y *O Caracol e sua Concha* (2005, Boitempo). Coordina la Colección *Mundo do Trabalho* (Boitempo) y *Trabalho e Emancipação* (Expressão Popular).

Nuestro esfuerzo, en el texto que sigue, será perseguir algunas de estas principales tendencias polisémicas, presentes en este cuadro, buscando indicar algunas de sus conexiones principales y así polemizar, problematizar e inclusive refutar algunas de las tesis mencionadas, cuya fuerza aparente no puede resistir a poco más de dos decenios – el tiempo de existencia de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio!<sup>2</sup>

### Las múltiples formas de degradación del trabajo

El siglo XX puede ser definido sintéticamente como el siglo del automóvil. Fue a través del binomio taylorismo-fordismo que la estructura productiva se desarrolló: una fábrica (prolongándose para la sociedad) produciendo bajo el control rígido del capital. Taylor decía que los trabajadores deberían ejecutar el *trabajo prescrito*, bajo rígido control de los tiempos y movimientos, y que debería existir una camada de gestores responsables por la *elaboración y control* de la producción.

Se trataba de una producción cronometrada, homogénea, con ritmo controlado, buscando, como dijo Ford, que la opción del consumidor fuese escoger entre un carro Ford, *color negro, modelo T* u otro carro Ford, *color negro, modelo T*. La línea de montaje, concebida en ritmo seriado, rígido y parcelar, generó una producción en masa tenía como objetivo la ampliación del consumo también de masa, cuyos salarios operarios también fueron incrementados.

Esa materialidad productiva que se esparramó para el mundo industrial y de servicios (hasta el *McDonalds* nació bajo este signo) tuvo como corolario la genial fotografía de Chaplin: la *degradación del trabajo unilateral, estandarizado, parcelar, fetichizado, cosificado, maquinal, masificado*, sufriendo inclusive el control de su sexualidad por parte del emprendimiento taylorista y fordista. Aunque reglamentado y contratado, la degradación del trabajo, en esa sociedad, estaba estampada en su mecanización, segmentación, manualización, alienación y, en el límite, desantropomorfización.

Este cuadro fue dominante hasta el inicio de los años 1970, cuando ocurrió la crisis estructural del sistema productivo que, de cierto modo, se

<sup>2</sup> Este texto, presentado en esta versión en el Seminario conmemorativo de los 25 años de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) es una continuidad de nuestra Investigación, junto al CNPq, con el título *Para Onde Vai o Mundo do Trabalho?* Fue publicado en versiones bastante alteradas y más reducidas y siendo un *work in progress*, recibe ahora versión ampliada y actualizada.

prolonga hasta los días de hoy, visto que el vasto y global proceso de reestructuración productiva aún no encerró su ciclo. Pero el emprendimiento de base *taylorista y fordista* mostró que había cumplido su trayectoria. Se trataba, a partir de entonces, de implementar nuevos mecanismos y formas de acumulación, capaces de ofrecer respuestas al cuadro crítico que se diseñaba, especialmente después de la eclosión de las luchas sociales de 1968 en Francia o en el “Otoño Caliente” de Italia en 1969, movimientos que tuvieron por objetivo el control social de la producción.

Fueron varias las experiencias ejercidas por el capital, en su proceso de reestructuración: En Suecia (en Kalmar); en el norte de Italia, en la denominada “Tercera Italia”; en California, en los Estados Unidos; en Reino Unido; en Alemania y en otros diversos países y regiones, siendo el experimento toyotista de Japón el más expresivo de todos, pues venía estructurándose desde el inicio de los años 1950 y, a partir de la crisis de los años 1973, mostraba fuerte potencialidad universalizante. Para los capitales se trataba de garantizar la *acumulación*, pero de modo cada vez más *flexible* y compatible con la nueva fase del capital. Nacía, entonces, la llamada empresa flexible.

Esa transformación estructural tuvo fuerte impulso después de las victorias del neoliberalismo, cuando un nuevo recetario, un nuevo diseño ideopolítico se presentó como alternativa de dominación en substitución al *welfare state*. Comenzaba a expandirse otra pragmática, que se articuló íntimamente con la reestructuración productiva en curso en escala global. Se estructuraba una nueva ingeniería de la liofilización en el microcosmos de la producción.

Esa reestructuración productiva se fundamentó en lo que el ideario dominante denominó *lean production*, esto es, la empresa ajustada, la “empresa moderna”, la empresa que restringe y limita el trabajo vivo (esto es, el trabajo humano), ampliando la maquinaria tecno-científico, que Marx denominó *trabajo muerto*. Y que rediseñó la planta productiva de modo bastante distinto del taylorismo/fordismo, reduciendo enormemente la fuerza de trabajo viva y ampliando intensamente su productividad, reterritorializando y hasta desterritorializando el mundo productivo, pues las nociones de *espacio* y de *tiempo* se transformaban profundamente.

El resultado no tardó a aflorar: Desempleo explosivo, precarización estructural del trabajo, rebajamiento salarial, pérdida de derechos, etc. Se verificó la expansión de lo que Juan Castillo (1996) cuñó con felicidad como *liofilización*

*organizacional*: proceso en el cual substancias vivas son eliminadas, siendo el *trabajo vivo* crecientemente substituido por el *trabajo muerto*.

En esa nueva empresa liofilizada era necesario un nuevo tipo de trabajo que actualmente los capitales denominan, de modo mistificado, “colaboradores”. ¿Y cuáles son los contornos de ese “nuevo tipo de trabajo”?

Debe ser más “polivalente” y “multifuncional”, algo diverso del trabajo que se desarrolló en la empresa taylorista y fordista. El trabajo que cada vez más las empresas buscan no es aquel fundamentado en la especialización *taylorista* y *fordista*, sino el que floreció en la fase de la “desespecialización multifuncional”, del “trabajo multifuncional”, que en verdad expresa la *enorme intensificación de los ritmos, tiempos y procesos de trabajo*. Y eso ocurre tanto en el mundo industrial, cuanto en los servicios, para no hablar del agronegocio, enterrando la tradicional división entre sectores agrícola, industrial y de servicios.

Los servicios públicos, como salud, energía, educación, telecomunicaciones, previdencia, etc., también experimentaron como no podría dejar de ser, un significativo proceso de reestructuración, subordinándose a la máxima de la mercantilización, que viene afectando fuertemente a los trabajadores del sector estatal y público. Se tornaron importantes empresas privadas generadoras de valor.

El resultado parece evidente: se intensifican las formas de extracción de trabajo, se amplían las tercerizaciones, *las nociones de tiempo y de espacio también son metamorfoseadas* y todo eso cambió mucho el modo en que el capital produce las mercaderías, sean ellas materiales o inmateriales, corpóreas o simbólicas. Donde había una empresa concentrada, esta puede ser substituida por varias pequeñas unidades interconectadas por la red, con número mucho más reducido de trabajadores y produciendo muchas veces más. Afloran el trabajo de la telemática, el trabajo conectado en red, el trabajo en casa, etc., con las más distintas formas de precarización. Las repercusiones en el plano organizativo, valorativo, subjetivo e ideopolítico del mundo del trabajo son evidentes, como indicaremos adelante.

El trabajo estable se torna, entonces, casi virtual, una vez que estamos vivenciando la erosión e inclusive la corrosión del trabajo contratado y reglamentado, dominante en el siglo XX y viendo su substitución por el trabajo tercerizado, flexibilizado, por las formas de trabajo *part time*, por el “emprendedorismo”, “cooperativismo”, “trabajo voluntario”, “tercer sector”, etc. Expresiones cada vez más frecuentes de lo que podría ser denominado, anteriormente, *trabajo atípico* (VASAPOLLO, 2005).

El ejemplo de las cooperativas tal vez sea aún más elocuente, una vez que, en su origen, ellas nacieron como instrumentos de lucha operaria contra el desempleo y el despotismo del trabajo. Hoy, contrariamente, los capitales vienen creando falsas cooperativas, como forma de precarizar aún más los derechos del trabajo. Las “cooperativas” creadas por las empresas tienen, entonces, sentido contrario al proyecto original de las cooperativas de trabajadores, una vez que son verdaderos emprendimientos patronales para destruir derechos y aumentar aún más las condiciones de precarización de la clase trabajadora. Similar es el caso del emprendedorismo, que cada vez más se configura como asemejado a una forma oculta de trabajo asalariado y que permite la proliferación, en este escenario abierto por el neoliberalismo y por la reestructuración productiva de las más distintas formas de flexibilización salarial, de horario, funcional u organizativa.

Es en este cuadro de precarización estructural del trabajo que los capitales globales están exigiendo, de los gobiernos nacionales, el desmonte de la legislación social protectora del trabajo. Y flexibilizar la legislación social del trabajo significa aumentar aún más los mecanismos de extracción del sobretrabajo, ampliar las formas de precarización y destrucción de los derechos sociales que fueron arduamente conquistados por la clase trabajadora, desde el inicio de la Revolución Industrial, en Inglaterra, y, especialmente, post 1930, cuando se toma el ejemplo brasileño. Todo eso en plena era del avance tecno-científico que hizo desmoronar tantas (infundadas) esperanzas optimistas. Eso, porque, en pleno avance informacional, se amplía el mundo de la informalidad.

Hay, entonces, otra contradicción que se evidencia, cuando la mirada se dirige a la (de)sociabilidad contemporánea en el mundo del capital mundializado y financierizado: cuanto mayor es la incidencia del ideario y de la pragmática en la denominada “empresa moderna”, cuanto más racionalizado es su modus operandi, cuanto más las empresas laboran en la implantación de las “competencias”, de la denominada “calificación”, de la gestión del “conocimiento”, del sistema de “metas”, más intensos parecen tornarse los niveles de degradación del trabajo (en el sentido de la pérdida de vínculos y de la corrosión de los mecanismos de reglamentación y contratación) para una parcela enorme de trabajadores y trabajadoras.

La pirámide social del trabajo se segmenta aún más en su estructura: en la cima, tenemos trabajos ultracalificados que actúan en el ámbito informacional, de las denominadas tecnologías de información y comunicación; en la base avanza la precarización y el desempleo, ambos estructurales, generando una fuerza

sobrante de trabajo monumental e imposible de ser incorporada por el capital. En el medio, la hibridez, el espacio por excelencia de lo que fue ultracalificado ayer y se encuentra sin trabajo por el cierre, transferencia o incorporación de la empresa – candidato, aún más en época de crisis, a tornarse un desempleado a más. Eso sin hablar de los trabajadores y trabajadoras sin empleo hace tiempo y que no tienen más como retornar al mercado de trabajo.

Hay, entretanto, un elemento importante, referido anteriormente, en la nueva configuración del mundo del trabajo, que debemos mencionar con destaque: Se trata de la ampliación del trabajo “cognitivo”, más “intelectualizado”, del trabajo “inmaterial” (aquel que no crea algo objetivo, corpóreo), realizado en las esferas de la comunicación, información, publicidad y marketing, propias de la sociedad del *logos*, de la *marca*, de lo *simbólico*, de lo *involucral* y de lo *superfluo*, de lo *informativo*. Es lo que el discurso empresarial denomina “sociedad del conocimiento”, presente en el *design* de Nike, en la concepción de un nuevo *software* de Microsoft, en los modelos de Benetton, en la nueva planta de Telefónica y que resultan de la labor *inmaterial* que, articulada e inserida en el trabajo *material* (aquel que crea algo objetivo y corpóreo), expresan las formas contemporáneas del valor. (ANTUNES, 2010 y 2009)

Al apropiarse de la dimensión cognitiva del trabajo, al apoderarse de su dimensión intelectual – trazo crucial del capitalismo de nuestros días – los capitales amplían las formas y los mecanismos de la generación del valor, aumentando también los modos de control y subordinación de los sujetos del trabajo, una vez que utilizan mecanismos aún “más coactivos, renovando las formas primitivas de violencia, una vez que, al mismo tiempo, las empresas necesitan cada vez más de la cooperación o ‘compromiso’ subjetivo y social del trabajador”. (BIALAKOWSKY, 2003, p. 135)

Al contrario, por lo tanto, del fin o reducción de relevancia de la teoría del valor-trabajo, hay una cualitativa alteración y ampliación de las formas y mecanismos de extracción del trabajo. Es sintomático también el *slogan* adoptado por la Toyota, en la unidad de Takaoka: “*Yoi kangae, yoi shina*” (“buenos pensamientos significan buenos productos”), fijado en la bandera que tremulaba en la entrada de la unidad productiva (BUSINESS WEEK, 18/11/2003). Pero es bueno recordar que estos proyectos de “compromiso”, flexibilización, etc., acaban también por encontrar resistencia en la clase operaria, conforme se vio en el protesto de 1.300 trabajadores, organizado por los sindicatos que eran



contrarios a la implantación del sistema de autocontratación. (*JAPAN PRESS WEEKLY*, 21/02/2004)

No es por casualidad, también, que la *Manpower* es símbolo de empleo en los Estados Unidos, cuya actividad “construye asociaciones con clientes en más de 60 países, (...) Más de 400 mil clientes de los más diversos segmentos, como comercio, industria, servicios y promoción (...). La *Manpower* está preparada para atender a sus clientes con *servicios de alto valor agregado*, como contratación y administración de funcionarios temporales; reclutamiento y selección de profesionales efectivos, para todas las áreas; programas de *trainees* y de prácticas, proyectos de tercerización y servicios de *contact center*; administración de RH (RH Total) y contratación de profesionales con alto grado de especialización” (División *Manpower Professional*, *Manpower Brasil*, [www.manpower.com.br](http://www.manpower.com.br), itálicos por mi cuenta).

Podemos recordar, también, el reciente proyecto de la *Telefónica*, Distrito C, en Madrid (España), en que una parte significativa de los trabajadores de las tecnologías de comunicación e información ya actúan sin mesa o bancada de trabajo, circulando “libremente” por el espacio de la empresa, una vez que trabajan bajo el sistema de metas. O en las incontables empresas de *call center* y *telemarketing* que se expanden en prácticamente todas las partes del mundo y se tornan cada vez más relevantes para la efectivación o agregación del valor.

Se tiene, entonces, como resultante, que la prevalencia de la razón instrumental asume la forma de una enorme irracionalidad *societaria*, lo que coloca un desafío fundamental y candente: la desconstrucción de ese ideario y de esa pragmática es condición para que la humanidad y, por lo tanto, también el trabajo, puedan ser verdaderamente dotados de sentido, obstando el destructivo proceso de desantropomorfización del trabajo en curso desde el inicio de la Revolución Industrial.

La constatación parece inevitable: en plena *era de la informatización* del trabajo, del mundo *maquinal* y *digital*, estamos conociendo la época de la *informatización* del trabajo, de los tercerizados, precarizados, subcontratados, flexibilizados, trabajadores en tiempo parcial, del *subproletariado*.

Si en el pasado reciente, solo marginalmente la clase trabajadora en Brasil presenciaba niveles de informalidad, hoy más de 50% de ella se encuentra en esa condición (aquí, la informalidad es concebida en sentido amplio), desprovista de derechos, fuera de la red de protección social y sin

*carteira de trabalho*<sup>3</sup>. Desempleo ampliado, precarización exacerbada, rebajamiento salarial acentuado, pérdida creciente de derechos: ese es el diseño más frecuente de la clase trabajadora. Lo que señala un siglo XXI con alta temperatura en las confrontaciones entre la totalidad del trabajo social y la totalidad del capital global. (MÉSZÁROS, 2002)

Hay, por lo tanto, un movimiento pendular vivido por la clase trabajadora: por un lado, cada vez *menos* hombres y mujeres *trabajan mucho*, en ritmo e intensidad que se asemejan a la fase pretérita del capitalismo, en el génesis de la Revolución Industrial, configurando una reducción del trabajo estable, herencia de la fase industrial que conformó el capitalismo del siglo XX. Como, entretanto, los capitales no pueden eliminar *completamente* el trabajo vivo, consiguen reducirlo en varias áreas y ampliarlo en otras, como se ve, al mismo tiempo, por la creciente apropiación de la dimensión cognitiva del trabajo y paralelamente, por la ampliación del trabajo descalificado y precarizado. Aquí encontramos, entonces, el trazo de perennidad del trabajo.

En otro lado del péndulo, cada vez más hombres y mujeres encuentran *menos trabajo*, esparramándose por el mundo en busca de cualquier labor, configurando una creciente tendencia de precarización del trabajo en escala global, que va de los Estados Unidos al Japón, de Alemania a México, de Inglaterra a Brasil, siendo la ampliación del desempleo estructural su manifestación más virulenta.

En China, por ejemplo, país que crece a un ritmo anonadante, dadas las peculiaridades de su proceso de industrialización hipertardía – que combina fuerza de trabajo sobrante e hiperexplotada con maquinaria industrial-informacional en ligero y explosivo desarrollo -, el contingente proletario industrial sufrió reducción, en consecuencia de las mutaciones en el proceso productivo, agravadas en un proceso de crisis global.

A partir de la ampliación de la crisis global a finales de 2008 e inicio de 2009, la economía china, con casi mil millones de trabajadores activos, generó 26 millones de nuevos desempleados, solamente entre los ex trabajadores rurales que estaban trabajando en las industrias de las ciudades y que no tenían como encontrar trabajo en el campo, ni otra alternativa de trabajo. No es por otro motivo que el Partido Comunista (PC) Chino y su gobierno están asustados con el santo de los protestos sociales, que decuplicaron en los últimos años, llegando a 80 mil manifestaciones en 2005 y que no paran de ampliarse después de la

<sup>3</sup> NT. Documento obligatorio para quien presta algún tipo de servicio profesional en Brasil.

eclosión de la recesión mundial. Cada punto porcentual a menos en su PIB corresponde a una hecatombe social, siendo que los operarios desheredados de las ciudades no tienen más el campo como refugio. El PC chino puede esperar nuevas ondas de revueltas, ampliando el escenario de la tragedia actual.<sup>4</sup>

Por lo tanto, se redujo el trabajo estable de la era del automóvil, pero se amplió, se heterogeneizó y se aumentó la complejidad del universo de la *clase-que-vive-del-trabajo*. Lo que nos obliga a comprender las formas contemporáneas del trabajo y del valor.

### **Las Nuevas Formas del Trabajo y del Valor: materialidad e inmaterialidad**

Con la conversión del *trabajo vivo* en *trabajo muerto*, a partir del momento en que, por el desarrollo de los *softwares*, la máquina informacional pasa a desempeñar actividades propias de la inteligencia humana, se puede presenciar lo que Lojkin (1995) sugestivamente denominó *objetivación de las actividades cerebrales junto a la maquinaria*, transferencia del saber intelectual y cognitivo de la clase trabajadora para la maquinaria informatizada. La transferencia de capacidades intelectuales para la maquinaria informatizada, que se convierte en lenguaje de la máquina informacional, a través de los computadores, acentúa la transformación del *trabajo vivo* en *trabajo muerto*.

Se acentúa, entonces, la creciente imbricación entre trabajo *material* e *inmaterial*, una vez que se presencia, en el mundo contemporáneo, además de la monumental precarización del trabajo, referida anteriormente, una significativa expansión del trabajo dotado en mayor dimensión intelectual, sea en las actividades industriales más informatizadas, sea en las esferas comprendidas por el sector de servicios o en las comunicaciones, entre tantas otras.

<sup>4</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT) proyectó 50 millones de desempleados a lo largo de ese año y advirtió que para 1.500 millones de trabajadores, el escenario será turbulento y marcado por la erosión salarial y ampliación del desempleo, no solo para aquellos más empobrecidos, sino también para las clases medias que “serán gravemente afectadas”. (OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2008/2009*). Con la crisis, el cuadro se agravará también en América Latina: en otro informe, afirma que “debido a la crisis hasta 2,4 millones de personas podrán entrar en las filas del desempleo regional en 2009”, sumándose a los casi 16 millones ya desempleados, sin hablar del “desempleo oculto”, ni siempre contabilizado por las estadísticas oficiales. Las mujeres trabajadoras han sido más afectadas, con tasa de desempleo 1.6 veces mayor que los hombres y el desempleo juvenil, en 2008, en nueve países latinoamericanos, fue 2,2 veces mayor que la tasa de desempleo total. (OIT, *Panorama Laboral para América Latina y Caribe – 2008*, publicado en 27/1/2009)

Así, el *trabajo inmaterial* expresa la vigencia de la esfera informacional de la forma-mercadería: Es la expresión del contenido *informacional* de la mercadería, expresando las mutaciones del trabajo en el interior de las grandes empresas y del sector de servicios, donde el trabajo manual directo está siendo substituido por el trabajo dotado de mayor dimensión intelectual. Trabajo material e inmaterial, en la imbricación creciente que existe entre ambos, se encuentra, entretanto, centralmente subordinados a la lógica de la producción de mercaderías y de capital.

Estamos aquí en plena concordancia con J. M. Vincent (1993, p. 212), cuando afirma que

La propia forma valor del trabajo se metamorfosea. Ella asume crecientemente la forma valor del trabajo intelectual-abstracto. La fuerza de trabajo intelectual producida dentro y fuera de la producción es absorbida como mercadería por el capital que le incorpora para dar nuevas cualidades al trabajo muerto (...). La producción material y la producción de servicios necesitan crecientemente de innovaciones, tornándose por eso cada vez más subordinados a una producción creciente de conocimiento que se convierten en mercaderías y capital.

La nueva fase del capital, bajo la era de la “empresa ajustada”, transfiere o *savoir faire*, al trabajo, pero lo hace apropiándose crecientemente de su dimensión *intelectual*, de sus capacidades cognitivas, *buscando* envolver más fuerte e intensamente la subjetividad existente en el mundo del trabajo. Pero el proceso no se restringe a esta dimensión, una vez que parte del *saber intelectual* es transferido a las máquinas informatizadas, que se tornan *más inteligentes*, *reproduciendo parte de las actividades a ellas transferidas por el saber intelectual del trabajo*. Como la máquina no puede eliminar cabalmente el trabajo humano, ella necesita de una mayor *interacción* entre la subjetividad que trabaja y la nueva máquina inteligente.

Y, en este proceso, la *relación interactiva* aumenta aún más el extrañamiento y la alienación del trabajo, ampliando las formas modernas de la *reificación*, distanciando aún más la subjetividad del ejercicio de aquello que Nicolas Tertulian (1993), en la estela de Lukács de la madurez, sugestivamente denominó el ejercicio de una *subjetividad auténtica y autodeterminada*.

Por lo tanto, en vez de la substitución del trabajo por la ciencia, o aún de la substitución de la producción de valores por la esfera comunicacional, de la substitución de la producción por la información, lo que se puede presenciar en

el mundo contemporáneo es una mayor *interrelación*, una mayor *interpenetración* entre las actividades productivas y las improductivas, entre las actividades fabriles y de servicios, entre actividades laborales y las actividades de concepción, que se expanden en el contexto de reestructuración productiva del capital.<sup>5</sup> Lo que remite al desarrollo de una concepción ampliada para entender la *forma de ser del trabajo* en el capitalismo contemporáneo, y no a su negación.

Las tesis, sin embargo, que propugnan la prevalencia del trabajo inmaterial hoy (con la consecuente desmedida del valor), parecen equivocadas (GORZ, 2005). De nuestra parte, al contrario, creemos que las formas de trabajo inmaterial expresan las distintas modalidades de trabajo vivo, necesarias para la valorización contemporánea del valor. En la fase laboral, en que el saber científico y el saber laboral se mezclan aún más directamente, la *potencia creadora* del trabajo vivo asume tanto la forma (aún dominante) del trabajo material como la *modalidad tendencial* del trabajo inmaterial. (ANTUNES, 2005).

Esta no se torna desmedida, hasta porque, no siendo ni única y ni siquiera dominante – aquí afora otro trazo explosivamente Eurocéntrico de estas tesis -, el trabajo inmaterial se convierte en *trabajo intelectual abstracto*, *insiriendo crecientes coágulos de trabajo inmaterial en la lógica prevalente de la acumulación material, de modo que la medida del valor es una vez más dada por el tiempo social medio de un trabajo cada vez más complejo, asimilándolos a la nueva fase de la producción del valor, en las nuevas formas de tiempo y de espacio*. Por lo tanto, menos que una descompensación de la Ley del Valor, la creciente imbricación entre trabajo material e inmaterial configura una adición fundamental para comprender los nuevos mecanismos de la teoría del valor hoy, en una contextualidad donde ese movimiento es dado por la lógica de la financierización.

Ya citamos el ejemplo de la *Manpower*, transnacional que terceriza fuerza de trabajo en ámbito mundial. También vimos que lo que ese intangible para tantos es claramente contabilizado por la Toyota. Y está en curso el proyecto Distrito C de la *Telefónica*, agregando valor a través del trabajo en las tecnologías de comunicación e información.

<sup>5</sup> En la fase de mundialización del capital se tornó obsoleto tratar de modo independiente a los tres sectores tradicionales de la economía (industria, agricultura y servicios), dada la enorme interpenetración entre esas actividades, de que son ejemplos la *agroindustria*, la *industria de servicios* y los *servicios industriales*. Vale aquí el registro (hasta por las consecuencias políticas consecuentes de esta tesis) que reconocer la interdependencia sectorial es muy diferente de hablar en *sociedad post-industrial*, concepción cargada de significación política.

Por fin, es necesario acentuar que, si la inmaterialidad es una *tendencia*, la materialidad es aún largamente prevalente, hasta porque gran parte de las actividades inmateriales son condensadas y plasmadas en un conjunto de relaciones que acaban por asumir predominantemente una dada forma material. Especialmente cuando se mira el capitalismo en escala global, diseñado por la nueva división internacional del trabajo, en que dos tercios de la humanidad que trabaja se encuentra en los países del Sur. La explosión china (para no hablar de India) en la última década, anclada en la enorme fuerza sobrante de trabajo, en la incorporación de tecnología informacional y en la estructuración en red de las transnacionales, todo eso articulado con un control socio-técnico de los trabajadores, viene permitiendo una explotación desmesurada de la fuerza de trabajo y, como consecuencia, una expansión monumental del valor, que infirma (empírica y teóricamente) la teoría de la irrelevancia del trabajo vivo en la producción de valor. Y estos ejemplos evidencian la fragilidad de las tesis que defienden la predominancia de la inmaterialidad del trabajo como forma de *superación, inadecuación o desmedida* de la Ley del Valor.

Por lo tanto, del trabajo intensificado de Japón (en que jóvenes operarios emigran en busca de trabajo en las ciudades y duermen en cápsulas de vidrios, como verdaderos operarios encapsulados) al trabajo contingente presente en los Estados Unidos; de los emigrantes que migran al Occidente avanzado al submundo del trabajo en el polo asiático; de las *maquilladoras* en México a los precarizados (as) de toda Europa Occidental; de la *Nike* a los *McDonalds*, de la *General Motors* a *Ford* y *Toyota*, de las trabajadoras de los *call centers* a los trabajadores de *Wal Mart*, se puede constatar distintas modalidades de trabajo vivo, en la cima o en la base de la estructura social del trabajo, todos de algún modo partícipes de la totalidad del trabajo social necesario para la expansión de las nuevas modalidades de agregación del valor.

Este multifacético mundo del trabajo es caracterizado, aún, por fuertes clivajes y nuevas transversalidades en el mundo del trabajo, particularmente en lo que concierne a las dimensiones de género, generación, etnia, etc. Bastaría recordar que en el mundo del trabajo se vivencia un aumento significativo del contingente femenino, que alcanza más de 40% o de 50% de la fuerza de trabajo en diversos países avanzados, que ha sido absorbido por el capital, preferencialmente en el universo del trabajo *part time*, precarizado y desreglamentado. En Reino Unido, por ejemplo, el contingente femenino superó, en el final de la década de 1990, el masculino en la composición de la fuerza de trabajo. Se sabe que esta expansión del trabajo femenino tiene, sin embargo,

significado inverso cuando se trata de la temática salarial y de los derechos, en la cual la desigualdad salarial de las mujeres contradice su creciente participación en el mercado de trabajo. Su porcentual de remuneración es mucho menor que el obtenido por el trabajo masculino. El mismo frecuentemente ocurre en lo que concierne a los derechos y condiciones de trabajo.

En la *división sexual* del trabajo, operada por el capital dentro del espacio fabril, generalmente las actividades de concepción o aquellas basadas en *capital intensivo* son ocupadas por el trabajo masculino, en cuanto aquellas dotadas de menor calificación, más elementales y frecuentemente fundadas en trabajo intensivo, son destinadas a las mujeres trabajadoras (y, muy comúnmente también a los trabajadores/as emigrantes y negros/as). Eso para no hablar del trabajo duplicado (en el mundo de la producción y reproducción), ambos imprescindibles para el capital (POLLERT, 1996, p. 188). Mike Davis nos recuerda que “no es raro encontrar [en América Central] empleadas domésticas de siete u ocho años con jornadas semanales de noventa horas y un día de folga por mes”. (DAVIS, 2006)

Con el enorme incremento del nuevo proletariado informal, del subproletariado fabril y de servicios, nuevos puestos de trabajo son ocupados por los inmigrantes como los *gastarbeiters* en Alemania, o *lavoro nero* en Italia, los *chicanos* en Estados Unidos, los emigrantes del Este Europeo (polacos, húngaros, rumanos, albaneses, etc.) en Europa Occidental, los *dekaseguis* en Japón, o los *bolivianos* en Brasil, en las empresas de confección en São Paulo, cuyas jornadas de trabajo llegan a 17 horas diarias, a cambio de casa y comida.

Vale recordar también que la explosión de la periferia parisiense a finales de 2005 afloró las ricas conexiones existentes entre trabajo, no trabajo, precarización, emigración, generación, etc. Jóvenes en su casi totalidad se sublevaron contra su condición de “ciudadanos de segunda clase”.

Y, en una contextualidad de desempleo estructural en escala global acentuado después de la eclosión de la crisis que afecta al conjunto de los países capitalistas, teniendo como epicentro el trípode caracterizado por los Estados Unidos, Europa y Japón, con profundas repercusiones en la totalidad del sistema de capital, los trabajadores, especialmente los emigrantes, son los primeros a ser penalizados. Además de la pérdida en masa del empleo, la xenofobia se amplía en varias áreas de trabajo. Recientemente, en febrero de 2009, una manifestación de trabajadores británicos estampaba la siguiente frase: “*Put British Workers First*”, externando su posición contraria a la contratación de trabajadores italianos y portugueses, con menores salarios, en una usina nuclear en Sellafield, Inglaterra.

Si la igualdad salarial es ciertamente una reivindicación justa, la discriminación es caso típico de xenofobia. En Europa, Japón, Estados Unidos y en tantas otras partes del mundo, manifestaciones semejantes también vienen ocurriendo.

Aún en lo que concierne al trazo generacional, hay exclusión de los jóvenes y de los adultos mayores del mercado de trabajo: los primeros acaban muchas veces engrosando las filas de desempleados y, cuando se alcanza la edad de 35/40 años, una vez desempleados, difícilmente se consigue un nuevo empleo.

Paralelamente, en las últimas décadas, hubo una inclusión precoz de niños en el mercado de trabajo, particularmente en los países de industrialización intermediaria y subordinada, como en los países asiáticos, latinoamericanos, pero que afecta también a innúmeros países centrales. Aunque esa tendencia tenga señales importantes de declinio, aún es muy expresiva en países como China, India, Brasil, etc. No importa que el trabajo adulto se torne superfluo y que muchos millones de hombres y mujeres en edad de trabajo vivan el desempleo estructural. Pero los niños deben, desde muy temprano, hacer parte del ciclo productivo: su *cuerpo jugador* se transfigura muy precozmente en *cuerpo productivo* para el capital. En la producción de sisal, en la industria de calzados y confecciones, en el cultivo del algodón y de la caña, en las pedreras, carbonerías y alfarerías, en el trabajo doméstico son innúmeros los espacios en los cuales el trabajo infantil valoriza los capitales. En la industria de la tapicería de India, recuerda Mike Davis, los niños trabajan de cuclillas en jornadas que llegan a 20 horas por día. Y en la industria del vidrio trabajan al lado de los tanques con temperatura próxima de 1.800 grados centígrados. (DAVIS, 2006, p. 187)

De ese modo, estas indicaciones, sugieren como son ricas las divisiones y transversalidades existentes hoy, entre los trabajadores estables y precarios; hombres y mujeres; jóvenes y adultos mayores; nacionales e inmigrantes; blancos, negros, indios; calificados y descalificados; empleados y desempleados, entre tantos otros ejemplos que configuran lo que estamos denominando como la *nueva morfología del trabajo*.

Menos que la tesis unívoca de la reducción del proletariado, estamos presenciando el afloramiento de nuevas y distintas modalidades de trabajo que se desparraman por el mundo en escala global, reconfigurando (y aumentando en complejidad) el mundo del trabajo y su polisemia.



## Diseñando la Nueva Morfología del Trabajo

Contrariamente, por lo tanto, a las tesis que abogan el fin del trabajo, estamos desafiados a comprender su *nueva morfología*, cuyo elemento más visible es su diseño multifacético, resultado de las fuertes mutaciones que abalaron el mundo del capital en las últimas décadas. *Nueva morfología* que comprende desde el operariado industrial y rural clásicos, en relativo proceso de encogimiento (que es desigual cuando se comparan los casos del Norte y del Sur), hasta los asalariados de servicios, los nuevos contingentes de hombres y mujeres tercerizados, subcontratados, temporales que se amplían. *Nueva morfología* que puede presenciar, simultáneamente, la retracción del operariado industrial estable de base tayloriano-fordista y, por otro lado, la ampliación, según la lógica de la flexibilidad-toyotizada, de las nuevas modalidades precarizadas de trabajo, de que son ejemplos las trabajadoras de *telemarketing* y *call center*, los *motoboys* que mueren en las calles y avenidas, los digitalizadores que laboran (y se lesionan) en los bancos, de los asalariados del *fast food*, los trabajadores jóvenes de los hipermercados, etc.

Estos contingentes son partes constitutivas de las fuerzas sociales del trabajo que Ursula Huws sugestivamente denominó *cybertariat*, *el nuevo proletariado de la era cibernética que vivencia un trabajo (casi) virtual en un mundo (muy) real*, para recordar el sugestivo título de su libro que discurre sobre las nuevas configuraciones del trabajo en el área digital, de la informática y de la telemática, nuevos trabajadores y trabajadoras que oscilan entre la enorme *heterogeneidad* (de género, etnia, generación, espacio, nacionalidad, calificación, etc.) de su forma de ser y la impulsión tendencial para una fuerte *homogeneización* que resulta de la condición de precariedad de los distintos trabajos. (HUWS, 2003)

Si la era de la mundialización del capital se realizó de modo aún más intenso en las últimas décadas (CHESNAIS, 1996), entramos también en la era de la mundialización de las luchas sociales, de las fuerzas de trabajo, ampliadas por las masas de desempleados que se desparraman por el mundo. (ANTUNES, 2005; BERNARDO, 2004)

Los ejemplos ocurridos en Francia, a fines de 2005, antes referidos, con las explosiones de los emigrantes (sin o con poco trabajo) y su destrucción de millares de automóviles (el símbolo del siglo XX) y las majestuosas manifestaciones, en el inicio de 2006), con los estudiantes y trabajadores en lucha contra el Contrato del Primer Empleo, son también experimentos seminales, llenos de significados.

En Argentina, por ejemplo, presenciamos nuevas formas de confrontación social, como la explosión del movimiento de los trabajadores-desempleados, los piqueteros que “cortan las rutas” para barrar la circulación de mercaderías (con sus claras repercusiones en la producción) y para estamparle al país el flagelo del desempleo. O aún, la expansión de la lucha de los trabajadores en torno de las empresas “recuperadas”, ocupadas durante el período más crítico de la recesión en Argentina en los inicios de 2001, y que afectó la suma de dos centenas de empresas bajo control-dirección-gestión de los trabajadores. Fueron, ambas, respuestas decisivas al desempleo argentino. Y señalaron nuevas formas de luchas sociales del trabajo.

Si la impulsión por la flexibilización del trabajo es una exigencia de los capitales en escala cada vez más global, las respuestas del mundo del trabajo deben configurarse de modo crecientemente internacionalistas, mundializadas, articulando íntimamente las acciones nacionales con sus nexos internacionales. Y Brasil no podría permanecer fuera de este escenario, lleno de complejidad complejo y marcado por tantas contradicciones.

### **Brasil en la Encruzijada: la era de la informatización y la época de la informalización del trabajo**

Cuando se piensa en la reestructuración productiva en Brasil, podemos decir que fue durante la década de 1980 que ocurrieron sus primeros impulsos, llevando las empresas a adoptar, inicialmente de modo restricto, nuevos estándares organizacionales y tecnológicos, bien como nuevas formas de organización social del trabajo: pudimos presenciar la utilización inicial de la informatización productiva; principiaron los usos del sistema *just in time* (JIT); germinaron los primeros núcleos productivos basaos en *team work*, en los programas de calidad total, verificándose, aún de modo preliminar, la implantación de los métodos “participativos”. El fordismo, aún largamente dominante, comenzaba a abrirse a los primeros influjos del toyotismo y de la acumulación flexible.

Fue en los años 1990, por lo tanto, que la reestructuración productiva del capital se desarrolló intensamente en nuestro país, con la intensificación de la *lean production*, del sistema JIT, kanban, del proceso de calidad total, de las formas de subcontratación y de tercerización de la fuerza de trabajo y de la transferencia de plantas y unidades productivas.

Tanto por medio de esos tipos de programas como de la introducción de ganancias salariales vinculadas a la lucratividad y a la productividad (de que es ejemplo el Programa de Participación en los Lucros y Resultados – PLR), finalmente el mundo productivo encontró una contextualidad propicia para la puesta en marcha vigorosa de su reestructuración, del así llamado ajustamiento empresarial y de la implementación de mecanismos estructurados en moldes más flexibles. Nuevas políticas gerenciales fueron instituidas a través de sus programas de “remuneración variable” y concesión de premios de productividad, relacionados a metas de producción.

Como consecuencia, presenciamos la ampliación de las prácticas flexibles de contratación de la fuerza de trabajo, una ampliación significativa de la tercerización, de los *call centers*, aumentando el proceso de desreglamentación del trabajo y de reducción de los derechos sociales para los trabajadores. La liofilización organizacional, apoyada en el incremento tecno-informacional, aumentó aún los mecanismos de individualización de las relaciones de trabajo y de asalariamiento. (ANTUNES, 2006)

Se agravaron los problemas de salud en el espacio de trabajo en las últimas décadas y se observó aún un aumento sin precedentes de las Lesiones por Esfuerzo Repetitivos (LER), que reducen la fuerza muscular y comprometen los movimientos de aquellos que son portadores de la enfermedad, configurándose como enfermedad típica de la era de la informatización del trabajo. Los trabajadores fueron constreñidos a tornarse “asociados”, “socios”, “colaboradores”, en un ideario y en una pragmática que nublan la condición laboral.

El incremento tecnológico, las nuevas formas de organización de la producción y la introducción ampliada de la tercerización acabaron por acarrear altos niveles de desempleo y subempleo en diversos sectores, compensados solamente parcialmente por el crecimiento de las pequeñas y micro empresas.

Ese proceso originó la ampliación del trabajo en domicilio, además de las llamadas “cooperativas de trabajo”, responsables por formas acentuadas de subcontratación y precarización de la fuerza de trabajo, responsables por la reducción significativa de los costos de remuneración de la forma de trabajo y por el descumplimiento de los derechos laborales. La externalización del trabajo, el retorno de prácticas pretéritas como el *putting out*, se ampliaron enormemente en los sectores textil y de confecciones, acentuando las formas y mecanismos que configuran una precarización aún mayor del trabajo y descumplimiento de los derechos laborales.

Por lo tanto, como una primera indicación conclusiva, se puede suponer por un lado, que los estándares tayloristas y fordistas aquí estructurados desde los años 1930, se mezclan cada vez más con nuevos procesos productivos, consecuencia de la liofilización organizacional, de los mecanismos propios oriundos de la acumulación flexible y de las prácticas toyotistas que fueron y están siendo fuertemente asimiladas por el sector productivo brasileño. Si, en cuanto la tendencia dominante, el escenario productivo brasileño fue profundamente alterado, no se puede decir que el binomio taylorismo/fordismo haga parte de nuestro pasado. Y más, cuando se investiga la “planta de fábrica” o el mundo productivo en sentido amplio, parece estar ocurriendo una simbiosis, dada por la vigencia de los elementos más intensivos del fordismo con una flexibilidad desestructurante presente en las formas contemporáneas de la acumulación flexible y de la llamada empresa ajustada en Brasil.

Una segunda indicación nos permite observar particularmente después de los años 1990, un nítido crecimiento de relaciones de trabajo más desreglamentadas, distantes de la legislación trabajista, generando una masa de trabajadores que pasan de la condición de asalariados con *carteira* para la de trabajadores sin *carteira* firmada.

Si en la década anterior era relativamente pequeño el número de empresas de tercerización, locadoras de fuerza de trabajo de perfil temporal, en las décadas siguientes ese número aumentó significativamente para atender a la gran demanda por trabajadores temporales, sin vínculo de empleo, sin registro formalizado.

Esas mutaciones, por lo tanto, inseridas en la lógica de la racionalidad instrumental del mundo empresarial, están íntimamente relacionadas al proceso de reestructuración productiva del capital, en el cual las grandes empresas, por medio de la flexibilización de los regímenes de trabajo, de la subcontratación y de la tercerización, buscan aumentar su competitividad fracturando y fragmentando aún más la clase-que-vive-del-trabajo.

La proliferación de los trabajadores de los *call centers*, de las empresas de telemarketing, de los trabajadores en servicios cada vez más inseridos en la lógica productiva, de agregación de valor, acabó por crear un nuevo contingente de trabajadores, que Ursula Huws (2003) denominó, como dijimos anteriormente, *cybertariat*, el nuevo proletariado de la era cibernética, compuesto por trabajadores que buscan una especie de trabajo cada vez más virtual en un mundo profundamente real o aún lo que denominamos *infoproletariado* (ANTUNES & BRAGA, 2009) que aglutina desde los trabajadores que operan con las tecnologías

de información y comunicación, los productores de software, hasta los/las trabajadores/as del telemarketing y de la telemática.

Lo que nos permite concluir afirmando que, en plena era de la informatización del trabajo, del mundo maquinal de la era de la acumulación digital, estamos presenciando la época de la informalización del trabajo, caracterizada por la ampliación de los tercerizados, por la expansión de los asalariados del *call center*, subcontratados, flexibilizados, trabajadores en tiempo parcial, teletrabajadores, por el cyberproletariado, el proletariado que trabaja con la informática y vive otra pragmática, moldada por la desrealización, por la vivencia de la precarización, de aquello que, sugestivamente, Luciano Vasapollo (2005) denominó trabajo atípico. De lo que este nuestro texto ofreció un primer diseño más detallado.



## 25 Años de Educación Pública: Notas para un balance del período

*Roberto Leher<sup>1</sup>*



**E**n el ambiente intelectual en que circulaban educadores e investigadores del área de salud de la izquierda, en el ocaso de la dictadura empresarial-militar, las expresiones “politecnia”, “escuela unitaria” y “reforma sanitaria” eran recurrentes, muchas veces con sutiles, pero importantes, polisemias. Sin embargo, el nuevo a construir, después de los duros años anteriores, era un sentimiento compartido por los que estuvieron en la lucha contra el régimen impuesto en 1964. Para la izquierda crítica a la Nueva República, básicamente nucleada en el Partido de los Trabajadores (PT), era preciso forjar una discontinuidad, también pensada de modo diferente por las principales corrientes del partido. Para los sectores progresistas que apoyaban la Nueva República, organizados en torno del Partido Comunista Brasileño (PCB) y del Partido Comunista de Brasil (PC de B), la tarea era asegurar la transición democrática, promoviendo cambios en las políticas sociales, visto que la política económica era concebida como un objetivo más allá de las fuerzas opositoras. La lucha contra el legado de las políticas educacionales y de salud de las dos tenebrosas décadas de dictadura, marcadas por el Acto Institucional n° 5 (AI-5/1968) y por el Decreto n° 477/1969<sup>2</sup>, era un propósito común a todos, aunque la táctica y la estrategia fuesen distintas.

---

<sup>1</sup> Profesor de la Facultad de Educación y del Programa de Postgrado en Educación de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), y Coordinador del Observatorio Social de América Latina – Brasil/ CLACSO.

<sup>2</sup> Define infracciones disciplinarias practicadas por profesores, alumnos, funcionarios o empleados de establecimientos de enseñanza pública o particulares, y de otras providencias.

La denominada reforma universitaria de 1968 instituyó cambios en las instituciones públicas que las aproximaron en determinados aspectos de las universidades norteamericanas, no apenas en la organización departamental y en el uso de sistema de créditos, sino en la difusión de un cierto *ethos* académico más pragmático. Para tanto, estableció que la investigación fuera parte de su función social, pero una investigación cuya directriz general definida por gobierno, que, para este fin, estableció la política de pliegos forjada en la Secretaría de Planificación, el nuevo locus de los principales órganos de ciencia y tecnología, imponiendo, por consiguiente, una política profundamente heteronómica (Ley n° 5540/1968). Al mismo tiempo, operacionalizó por medio de incentivos tributarios una vigorosa expansión de la educación superior privada.

La educación básica en la dictadura fue marcada por un obtuso tecnicismo educacional cuyo fundamento puede ser encontrado en dicha teoría del capital humano (Ley n° 5692/1971). A mediados de los años 1980, la crítica educacional señalaba la necesidad de modificar la forma de organización de la educación brasileña, fragmentada por la municipalización y por la estatización, y por la participación casi nula de la Unión en la garantía de condiciones de financiación de la educación básica, tendencias que se habían profundizado en la dictadura. Concretamente, el gobierno empresarial militar aumentó la oferta escolar, expandiendo la enseñanza fundamental, pero lo hizo a partir de la lógica de que los hijos de los trabajadores deberían recibir una educación más rudimentaria. Por eso, muchos educadores que resistieron a la dictadura comprendieron que el objetivo de una escuela de carácter unitario era el objetivo general a alcanzar. Este propósito solamente podría ser alcanzado a través de la defensa de un sistema nacional de educación y por la definición del deber del Estado como forma de asegurar la educación a todos los ciudadanos como un derecho humano fundamental. El avance en la discusión de la problemática de la real universalización de la escuela unitaria solo sería posible a partir de la articulación de las bases materiales, definiendo la naturaleza y el carácter de la educación pública y el deber del Estado, instituyendo un nuevo marco legal para la educación brasileña.

En el debate sobre la escuela unitaria, la presencia de la crítica marxista fue muy marcante, particularmente en la obra de Saviani (2003). En todos los documentos, congresos y artículos sobre el tema, la izquierda marxista enfatizó la necesidad de la escuela politécnica, comprendida como aquella capaz de asegurar el dominio de los fundamentos de las diferentes tecnologías elaboradas y perfeccionadas en el proceso de reproducción del capital. La presencia del



pensamiento socialista pulsaba en los textos, pues la defensa de la escuela unitaria, politécnica, tomaba el trabajo como principio pedagógico fundamental, capaz de superar la disyunción entre el pensar y el hacer – el cierge de la pedagogía socialista, tal como defendida por Marx, Lenin y Gramsci.

El movimiento de debates originales y fecundos que entusiasmó a los educadores que lucharon contra la dictadura, en el contexto de su ocaso, podría haber sido (casi) apagado en virtud de la correlación de fuerzas negativas en los años 1990 y 2000. Entretanto, cuando lo mejor de la energía creadora pudo efectivarse en una institución cuya masa crítica abraza con determinación el proyecto, los sueños y las utopías que lo produjeron pueden tener una materialidad de extraordinario vigor para hacer eco a estas ideas a lo largo del tiempo. Este es el caso de una de las más atrevidas y originales síntesis del pensamiento de izquierda en la educación (politecnia) y en la salud (reforma sanitaria): la creación, hace 25 años, el 19 de agosto de 1985, de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio (EPSJV) en la Fundación Oswaldo Cruz, que, en 1989, se tornaría una unidad técnico-científica de la institución.

Del momento de la creación de una institución tan radicalmente distinta de todo lo que fuera inventado en las dos décadas anteriores a los días de hoy existe un hiato de un cuarto de siglo. Entre 1985 y 2010 el contraste de agentas es abismal. En los días de hoy, difícilmente podría haber sido creada una EPSJV, con las mistas características originarias. ¿Por qué este proyecto no se difundió como referencia para la educación básica y tecnológica? ¿Por qué, aún hoy, cuando un Plan Nacional de Educación (PNE) está desmedrando, el objetivo de un sistema nacional de educación sigue como meta, pero ahora de un número menor de educadores y entidades académicas y sindicales? ¿Por qué las políticas educacionales calibran la calidad de la educación pública para públicos distintos?

El propósito del presente texto es hacer algunas puntuaciones sobre lo que ocurrió con la educación en este periodo. Sería muy pretensioso afirmar que el objetivo es hacer un histórico de toda la educación brasileña, pública y privada, en todos los niveles y modalidades. Este artículo busca seguir algunas nervuras principales, como la problemática de la educación en el contexto del capitalismo dependiente, la relación público-privado, enfatizando las políticas gubernamentales, la diferenciación de instituciones de enseñanza conforme la clase social y la acción de las entidades y sujetos que hacen y luchan por la escuela pública.

El estudio parte de la caracterización del país como capitalista dependiente (FERNANDES, 1974). Este estándar de acumulación requiere la permanente depleción de los recursos naturales y la sistemática política de exploración del trabajo. La realidad provocada por la forma específica del capitalismo dependiente en Brasil es incompatible con la educación integral o politécnica y con una universalidad pública, gratuita, autónoma, comprometida con los problemas sociales, ambientales, energéticos y de salud de los pueblos. Al contrario, inclusive una educación minimalista responde satisfactoriamente a las demandas del capital. La violenta concentración de renta es una condición del estándar de acumulación. Este cuadro no puede ser alterado sin luchas sociales antisistémicas. Ni las políticas neoliberales ni el denominado neodesarrollismo fueron capaces de modificar la profunda desigualdad social. En las dos últimas décadas, los índices de concentración de renta (índice de Gini<sup>3</sup>) fluctuaron sin alteración relevante. Cabe recordar que la desigualdad es probablemente mal apreciada, visto que la metodología aplicada subestima la renta patrimonial y de rendimientos de los sectores dominantes. En efecto, en 1991 el índice era de 0,53; en 2000, de 0,56; en 2004, de 0,57 y en 2008, de 0,55.<sup>4</sup> La mediocridad de los indicadores de concentración de renta, al final de la década de 2000, puede ser más bien mensurada cuando se considera que, en los años 1990, conforme el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea, sigla en portugués), la distribución de renta en los municipios brasileños empeoró en dos tercios de ellos.<sup>5</sup>

Las luchas de los educadores y de las entidades representativas ocurren, por consiguiente, en una permanente correlación de fuerzas negativas. Los avances, puntualmente, evidencian, por lo tanto, que la movilización social es indispensable para la existencia del carácter público. La lucha por la educación pública a lo largo de los últimos 25 años será examinada con base en la siguiente periodización: 1985-1988; 1989-2002, y 2003-2010.

<sup>3</sup> Mide el grado de desigualdad existente en la distribución de individuos según la renta domiciliar *per capita*. Su valor varía de 0, cuando no hay desigualdad (la renta de todos los individuos tiene el mismo valor), a 1, cuando la desigualdad es máxima (apenas un individuo tiene toda la renta de la sociedad, y la renta de todos los otros individuos es nula).

<sup>4</sup> IPEADATA, Serie revista según reponderación divulgada por el IBGE en 2009.

<sup>5</sup> PNUD/IPEA, Evolução do índice de Gini, Desigualdade de renda aumenta em 2 de cada 3 municípios brasileiros, *disponible en: [www.pnud.org.br/atlas/PR/Press\\_Release\\_1.doc](http://www.pnud.org.br/atlas/PR/Press_Release_1.doc)*, accedido en 07/07/10.

## Nueva República y la Constituyente

En el final del período dictatorial, los educadores disponían de importantes entidades académicas – como la Asociación Nacional de Postgrado e Investigación en Educación (ANPEd), el Centro de Estudios Educación y Sociedad (Cedes) y la Asociación Nacional de Educación (Ande) – y laborales – como la Central Única de los Trabajadores (CUT), el Sindicato Nacional de los Docentes de las Instituciones de Enseñanza Superior (Andes-SN), la Federación de los Sindicatos de los Trabajadores de las Universidades Públicas Brasileñas (Fasubra) y la Confederación de los Profesores de Brasil (CPB) -, que, junto con otras<sup>6</sup>, constituyeron el Foro Nacional de Defensa de la Escuela Pública (FNDEP) en 1986, con el objetivo de interferir en la elaboración de la nueva Carta Magna del país. Lanzando en Brasilia, el 9 de abril de 1987, con un *Manifiesto en Defensa de la Escuela Pública y Gratuita*, el FNDEP tenía la denominación inicial de Foro de la Educación en la Constituyente en Defensa de la Enseñanza Pública y Gratuita. La realización de la IV Conferencia Brasileña de Educación, con el tema *Educación y la constituyente*, en la Universidad Federal de Goiás, en Goiania, en un soleado mes de agosto, especialmente luminoso como es característico de la región Centro-Oeste brasileña, envolvía los debates en una atmósfera de optimismo. Entre los participantes del evento – estudiantes, jóvenes profesores, intelectuales ya reconocidos –, el sentimiento de que alternativas importantes estaban siendo forjadas era generalizado.

Considerando el modo como la denominada transición democrática fue operacionalizada por los sectores dominantes, a partir de la demarcación de la problemática de la dictadura como autoritarismo – y no como un determinado estándar de acumulación operado por las clases dominantes que sustentaron el golpe de 1964 – la constituyente fue realizada en un contexto marcado por contradicciones. Las fracciones burguesas dirigentes lograron éxito en impedir una constituyente exclusiva, pero en un contexto de crisis de hegemonía. En virtud de las fricciones entre los dominantes y del ascenso de la lucha social, la revolución dentro del orden podría avanzar, bajo ciertas condiciones, fortaleciendo la estrategia de la revolución fuera del orden (FERNANDES, 1981). Pero no fue eso lo que pasó. A despecho de la crisis en la representación política de los

<sup>6</sup> La composición inicial reunía dos organizaciones generales de clase (CUT/CGT), una representación de categoría profesional (OAB), seis académicas (ANPED/SBPC/SEAE/CEDES/ANDE/ANPAE), cuatro entidades de trabajadores profesionales del área de educación (ANDES/ CPB/FENOE/FASUBRA) y dos entidades del movimiento estudiantil (UNE y UBES).

dominantes y de la grave crisis económica, el grado de organización de los trabajadores aún era incipiente y la estrategia era fragmentada y débil. A lo largo del proceso de elaboración de la Carta, los dominantes se reunieron en grupos de interés (agricultura, educación privada, etc.) y en una coordinación (“Centrón”), garantizando una constitución para el orden del capital, aunque con aristas que quedarían más evidentes en el período de hegemonía neoliberal, cuando la reforma constitucional pasó a ser una meta prioritaria de los sectores dominantes. Sin embargo, a despecho de la debilidad estratégica, la movilización social, aunque dispersa y limitada por corporativismos, acrecida de las fracturas en el bloque de poder, favoreció la aprobación de una Carta que contiene avances en el capítulo dedicado a la educación. En lo que se refiere a la organización sindical, a despecho de haber mantenido lo fundamental de la estructura sindical anterior, hizo posible la creación de entidades sindicales en el sector público.

El Capítulo III de la Constitución Federal de 1988 – *De la Educación, de la Cultura y del Deporte* – contiene avances importantes para la educación pública. En lo que se refiere a la enseñanza superior, cuatro artículos son cruciales:

- i) Art. 207, que otorga autonomía didáctico-científica, administrativa y financiera a las universidades y las conceptúa como instituciones que “obedecerán al principio de indisociabilidad entre la enseñanza, la investigación y la extensión”;
- ii) Art. 208, que establece el deber del Estado con la educación, garantizando “V- acceso a los niveles más elevados de la enseñanza, de la investigación y de la creación artística”;
- iii) Art. 213, § 2º – “las actividades universitarias de investigación y extensión podrán recibir apoyo financiero del Poder Público”;
- iv) Art. 218, “el Estado promoverá e incentivará el desarrollo científico, la investigación y la capacitación tecnológicas”. §1º – la investigación científica básica recibirá tratamiento prioritario del Estado, teniendo en vista el bien público y el progreso de las ciencias”.

Además de estos artículos, es preciso considerar también otros de mayor alcance, como el Art. 205 – “educación como derecho de todos y deber del Estado” y Art. 206, IV – “gratuidad en los establecimientos oficiales” y el Art. 214, que determina la elaboración de un PNE, capaz de, entre otras funciones, fijar la política de distribución de los recursos públicos y las formas de articulación de las acciones de las tres esferas del Poder Público.

El Art. 207 de la Constitución Federal es uno de los pilares de la concepción de universidad del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública y, más específicamente, del Andes-SN. En la *Plataforma Educativa del Movimiento Docente para la Constituyente* fue explicitado que:

La educación que queremos no se reduce apenas a la transmisión de conocimientos, sino que conjuga saber crítico y compromiso social. Está orientada, sobre todo, para el desarrollo de la capacidad de pensar, de reflexionar, de juzgar (...) Rompiendo con los mecanismos sutiles de dominación ideológica y desarrollando (...) el conocimiento, la conciencia crítica y la capacitación a la vida y al trabajo en nuestra realidad social. (CADERNOS ANDES, n.4, 1987 *apud* NAVARRO, 1999).

La autonomía universitaria y la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión, al ser alzada a preceptos constitucionales, marcan un momento de inmenso significado para la universidad brasileña. Es importante recordar que poco más de una década antes prominentes profesores fueron apartados de la universidad por el AI-5 y muchos estudiantes fueron exonerados por el Decreto n° 477/1969 (LEHER, 2009a).

Si, en 1988, fueron posibles avances que parecían “un rayo en cielo azul”, la reacción conservadora organizada por el *lobby* de las mayores corporaciones, liderado por un banquero que, posteriormente, vendría a ser el presidente del Banco Central de Lula da Silva, Henrique Meirelles, cubrió las esperanzas de transformaciones sociales con “un cielo de plomo”. Cuando la reglamentación de los dispositivos constitucionales tuvo inicio, diversas conquistas de la Carta fueron deshechas, como podrá ser visto con más detalles en la próxima sección.

La destrucción de diversos derechos sociales previstos en la Constitución comenzó aún en la Nueva República, sobre todo en la construcción de las condiciones para la implementación de las políticas neoliberales más ortodoxas. En 1989, Brasil estuvo representando en la reunión en que fue difundida la expresión *Consenso de Washington*<sup>7</sup> por tres dirigentes de la Nueva República, que después vendrían a tener una participación marcante en la vida del país.

<sup>7</sup> Expresión-síntesis del encuentro “*Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*”, del *Institute for International Economics*. Participaron de este encuentro, realizado en Washington, 1989, dirigentes del Gobierno de los Estados Unidos, del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), bien como economistas latinoamericanos comprometidos con las políticas de ajuste estructural en la Región.

Marcilio Marques Moreira, Pedro Malan y Luiz Carlos Bresser Pereira.<sup>8</sup> Si, por una parte, los más prominentes sectores dominantes estaban preparando el terreno para la agenda neoliberal de primera generación en Brasil, de otra parte los movimientos siguieron el acenso en la segunda mitad de los años 1980. En el mismo año en que la famosa reunión del Consenso de Washington aconteció, fueron realizadas más de cuatro mil paralizaciones en Brasil (MATTOS, 2005).

En la perspectiva de los sectores dominantes, la elección de 1989 sería decisiva. Para derrotar a Lula da Silva, entonces respaldado por un programa democrático-popular que preveía reformas inaceptables para el capital, las fracciones de clase dominantes tuvieron que valerse de un político inorgánico en relación al núcleo del bloque dominante en proceso de construcción: Fernando Collor de Mello. De hecho, con la victoria de Collor la vía para el neoliberalismo fue abierta. A lo largo de los primeros años de la nueva década, la cantidad de huelgas y paralizaciones, aunque significativa, sufrió fuerte reducción. Además, transformaciones internas en los sindicatos desarticulaban la capacidad de enfrentamiento de la clase trabajadora, y la contrarreforma avanzó vigorosamente, alcanzando, como no podría dejar de ser, la educación, a despecho de la intensidad de las luchas en el sector.

### **Ásperos años 1990: resistencias y alternativas**

Las dos últimas décadas del siglo XX fueron singulares en Brasil. La creencia de que el país estaba destinado al desarrollo constante, a pesar de los percances - una idea recurrente desde la década de 1930 -, sufrió profundo abalo con la explicitación del fracaso del Plan Cruzado (1986). La descreencia en el desarrollismo fue un constructo elaborado por los organismos internacionales, notoriamente el Banco Mundial, en consonancia con los países centrales dirigidos por gobiernos neoliberales. El ataque del gobierno Reagan a todo el aparato de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) relacionado al desarrollo – Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (Unesco), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y

---

<sup>8</sup> Marcilio Marques Moreira, entonces embajador en Washington, fue ministro de Hacienda del Gobierno Collor; Pedro Malan fue ministro de Hacienda del Gobierno Fernando Henrique Cardoso y Bresser Pereira fue ministro de Ciencia y Tecnología del Gobierno Sarney y uno de los operacionalizadores de la reforma neoliberal del Estado brasileño en el gobierno Cardoso.

Alimentación (FAO), PNUD, etc. es ilustrativo de esa tendencia. El objetivo subyacente a este movimiento fue atacar frontalmente el Estado social, difundiendo el *ethos* neoliberal también en la agenda educacional.

El de Fernando Collor de Mello fue el primer gobierno a asumir plenamente la agenda neoliberal. Elegido por una débil coalición de fuerzas resultante de un arreglo fuertemente orientado por el pragmatismo (impedir la victoria del PT en 1989) y con el apoyo de algunos de los mayores grupos de comunicación del país (Organizaciones Globo e Victor Civita) su gobierno se reveló en seguida capaz de colocar el proyecto neoliberal en riesgo. Aunque los sectores dominantes hayan cedido algunos cuadros para administrar el nuevo gobierno, la falta de preparación de Collor para operar la gobernabilidad necesaria al capital se reveló inaceptable, llevando los sectores dominantes a apoyar su *impeachment*.

El gobierno Collor intentó implementar la política del Banco Mundial para la universidad. Los operadores de su gobierno, básicamente miembros de un “centro de influencia” gestado dentro de la Universidad de São Paulo – el Núcleo de Investigación de Enseñanza Superior (Nupes/USP) -, elaboraron las líneas maestras del proyecto de universidad del nuevo gobierno. En pocas palabras, el proyecto tenía por objetivo diferenciar las instituciones de enseñanza superior y diversificar las fuentes de financiamiento – una iniciativa que fue ensayada en la “Nueva República”, a través del Grupo Ejecutivo para la Reformulación de la Educación Superior (Geres), en el cual actuaron miembros del Nupes. La combinación de esas dos orientaciones bloquearía, de hecho, la construcción de una política unitaria de educación que hiciera posible la generalización de la universidad pública y gratuita, asentada en el principio de la indisociabilidad entre la enseñanza, la investigación y la extensión. Sin embargo, Collor ignoró que la agenda de los organismos internacionales necesitaría ser recontextualizada en función de la historia de las instituciones y de la existencia de entidades dispuestas a luchar en defensa de la institución.

Para favorecer el crecimiento del sector empresarial, su gobierno removió el control público sobre las instituciones privadas que, de este modo, pasaron a ser *reguladas* por el mercado. El resultado de esa política fue (y continua siendo) la explosión de instituciones privadas. Las públicas, a su vez, deberían ser reconfiguradas conformes a sus “vocaciones”: como “unidades de enseñanza” o como “unidades de servicios educacionales y de adecuación tecnológica”, denominadas “centros de excelencia”. Además, el presupuesto de las universidades,

conforme al nuevo canon, debería ser fuertemente reducido. Para implementar esas medidas, su gobierno presentó la Propuesta de Enmienda Constitucional 56-B (PEC-56-B) con el propósito de remover puntos centrales de la Constitución de 1988 considerados, en su conjunto, un *accidente histórico* anacrónico, tales como: Gratuidad, autonomía constitucional, indisociabilidad entre la enseñanza, la investigación y la extensión y régimen jurídico único – aspectos que, en su conjunto, configuran lo que el Banco Mundial denomina peyorativamente “modelo europeo” de universidad.

Todas esas medidas encienden el conflicto en el área educacional, en particular en las universidades federales que deflagran huelga masiva. La Andes-SN fue una de las primeras entidades a reivindicar, en decisión congresual, el *impeachment* de Collor. Más allá de las denuncias de corrupción, lo que llevó los sectores dominantes a apoyar la salida de Collor fue la constatación de que, con él en el gobierno, los movimientos sociales, incluyendo aquí partidos de izquierda, sindicatos y demás movimientos, conocerían nuevo ascenso y, fortalecidos, podrían impedir o dificultar de modo importante el avance de la agenda neoliberal.

Después el mandato-tapón de Itamar Franco, las fracciones de las clases dominantes comprometidas, directa o indirectamente, con el Consenso de Washington crearon el Plan Real para el cual necesitaban de un gobierno sin el rostro de la derecha, invirtiendo en la candidatura de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Ese gobierno podría viabilizar la aplicación de la agenda del Consenso, una reivindicación de fuerzas importantes del bloque de poder en consolidación. Cabe registrar que, desde 1990, la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP, 1990) venía sustentando una agenda idéntica a la del Consenso. En fina articulación con las fuerzas dominantes de la burguesía mundial, en especial de los Estados Unidos, una coalición orgánica entre diversas fracciones de las clases dominantes brasileñas fue hilvanada por el Partido de la Frente Liberal (PFL) y por el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), produciendo la unidad de clase y de proyecto perdidas desde el final del gobierno militar. Es posible verificar aquí propósitos claramente hegemónicos de eses sistema de alianzas. La elevada inflación brasileña en el curso del desmanche del gobierno Collor y la crisis de México en 1994 prepararon el terreno para el ajuste emprendido por el Plan Real (1994). A partir de la elección de Cardoso (1995-2002) es posible profundizar, con mayor consistencia política y jurídica, la implementación del decálogo de medidas del Consenso de Washington en conformidad con el FMI y el Banco Mundial. Los cuadros que ocuparon los puesto-claves del gobierno, muchos de ellos reclutados en la burocracia de los



organismos internacionales, ya estaban convencidos del supuesto anacronismo del proyecto desarrollista-keynesiano y habían abrazado el ideario neoliberal. De ese modo, los elaboradores del gobierno Cardoso pudieron recontextualizar el Consenso con el objetivo de adecuarlo a la realidad brasileña sin perder de vista la correlación de fuerzas entre los sectores dominantes y los subalternos.

Para tornar pensables las orientaciones de la política educacional emprendidas por el periodo Cardoso es crucial captar las transformaciones del mundo del trabajo verificadas en los últimos años en Brasil. Es preciso considerar también las transformaciones en el ámbito del Estado en virtud de las reformas neoliberales (ajuste estructural) y las implicaciones de la supremacía del capital rentista (pago de intereses de la deuda pública) para las políticas públicas (reducción del presupuesto social). A partir de esas consideraciones es pertinente desarrollar la indagación: ¿Cuáles son las demandas educacionales engendradas por esas transformaciones económicas? ¿El mercado está demandando conocimiento avanzado, como preconizan los adeptos de la Nueva Economía (o de la denominada Sociedad del Conocimiento o, aún, del Capitalismo Intelectual) y, consecuentemente, el perfeccionamiento de las instituciones que producen conocimiento nuevo?

La denominada globalización es la ideología más insistentemente invocada para justificar la inevitabilidad de las reformas estructurales de carácter neoliberal. En su último acto de campaña, el 30 de septiembre de 1998, FHC afirmó enfáticamente: “Sí a la globalización, no a la marginalización”. Dos años antes, en un discurso en India, aseveró que los países que no quieren quedar excluidos del flujo hegemónico del tiempo tendrán que promover las reformas estructurales requeridas por el mundo “globalizado”:

El mundo puede ser dividido entre los países que participan del proceso de globalización y disfrutan de sus frutos y aquellos que no participan. Los primeros están generalmente asociados a la idea de progreso, riqueza, mejores condiciones de vida; los demás, a la exclusión, a la marginalización y a la miseria. (CARDOSO, 1996)

En el caso de los países latinoamericanos, no hay como disociar la ideología de la globalización de las políticas encaminadas por el Banco Mundial. De hecho, las proposiciones del Banco Mundial son muy representativas del pensamiento sistematizado como el Consenso de Washington (DEZALAY; GARTH, 1998). De acuerdo con el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn (BOARD OF GOVERNORS, 1995), las transformaciones de las políticas económicas en

curso en los países “subdesarrollados” estarían configurando una nueva “era”: La “era del mercado” o la “globalización”. Según las proposiciones de los *hombres de negocios* difundidas en los periódicos y revistas dedicados a la economía:

Los cambios que nos rodean no son fenómenos pasajeros, sino producto de fuerzas poderosas e ingobernables: La globalización, que ha abierto inmensos mercados nuevos con su corolario inexorable, una enorme cantidad de competidores nuevos; la difusión de la tecnología de la información y el crecimiento desordenado de las redes informáticas (...). (STEWART, 1998, p. 33)

La apertura económica hecha por Cardoso, acrecida de las privatizaciones y de la fuerte entrada de capital extranjero, provocó profundos cambios en el perfil económico del país. Hubo un intenso proceso de adquisiciones, fusiones, *joint ventures*, desnacionalizaciones de empresas importantes. En común, aunque no haya provocado desindustrialización *tout court*, reordenó la economía tornándola más dependiente de productos directa o indirectamente extraídos de la naturaleza – las *commodities* – para fortalecer las exportaciones. En efecto, esos cambios fueron impulsados por la dependencia creciente de exportaciones para intentar cerrar los profundos déficits provocados por el tributo neocolonial de la deuda, por las remesas de los beneficios, salidas de capital e importaciones que desequilibrasen la balanza de pagos.

La internacionalización creciente de la base productiva y de servicios es emprendida por las corporaciones de modo a ampliar las tasas de explotación con relación a sus matrices. Como señala Marques (2002), el uso de la fuerza de trabajo en las filiales brasileñas es significativamente inferior en los sectores de mayor valor agregado. El uso de la fuerza de trabajo en Brasil para cada US\$ 1 millón de ventas en 31 corporaciones estudiadas por Marques (2002, p.77), cuando comparada con sus respectivas matrices, debería prever 156 mil empleos en Brasil para que a relación facturación/empleo fuese la misma de las matrices. De ese modo, la reducción de los empleos industriales, con la apertura económica de los años 1990, en relación a los niveles existentes en los años 1970, ocurrió a partir de un nivel mucho más rebajado y fue mucho más acentuada que en los países centrales: Alemania (años 1970: 47,1; años 1990: 40,3%); Brasil (años 1970: 27,5%; años 1990: 19,6%); Estados Unidos (años 1970: 33,0%; años 1990: 24,7%); Japón (años 1970: 33,7%; años 1990: 33,7%) (POCHMANN, 1998, p.10, *apud* MARQUES, 2002, p.82). Muchos de los mejores empleos industriales de grandes empresas fueron precarizados por tercerizaciones que, en la práctica, ofrecían una remuneración peor a los trabajadores y, frecuentemente,

burlaban los derechos laborales más relevantes. Los sectores vinculados a la producción de *commodities*, a su vez, igualmente fueron poco intensivos en trabajo, vista la inexistencia de cadenas productivas más completas. De ese modo, a lo largo de los años 1990, el empleo en las empresas de extracción mineral cayó 23,5% entre 1992 y 1997, tendencia idéntica a la verificada en las instituciones financieras (17,0%). Los empleos crecieron en actividades de menor complejidad, como comercio (3,1% a.a.), alojamiento y alimentación (2,7% a.a.), servicios personales (5,9% a.a.). Y en actividades relacionadas al servicio público que son intensivas en mano de obra, como la educación (3,0% a.a.) y salud (3,7% a.a.) (*apud* BALTAR, 2003, p. 120).

Examinando los indicadores agregados, el número de empleados asalariados en establecimientos no agrícolas aumentó de 30,8 millones en 1989 para 32,3 millones en 1999, una media de 157 mil por año en un contexto en que la Población Económicamente Activa (PEA) creció en media 1,3 millón. Lo más grave es que el aumento total de personas ocupadas en actividades no agrícolas, casi la mitad (46,7%) correspondió al aumento del trabajo por cuenta propia – que creció a una tasa media de 3,6% a.a., elevando la participación de este segmento a 22,5% en la ocupación total (contra la media de menos de 10% en los países centrales). Discriminando por actividades, se verifica que a lo largo de los años 1990 las que más crecieron fueron el servicio doméstico remunerado (3,2 a.a.) y las actividades no remuneradas (5,1% a.a.). Así, la participación del empleo asalariado en actividad no agrícola total cayó de 66,8% para 60,1%. Hasta la actividad agrícola tuvo reducción, siendo, en septiembre de 1999, 5,2% menor que en el mismo mes de 1989 (*apud* BALTAR, 2003, p.121-123). A despecho del índice de desempleo abierto ser un indicador que disfraza el desempleo real, la tasa explotó en los años 1990, pasando de 5% de la PEA en 1989 para 10,4% en 1999 (*id. ibid.*, p. 123).

Al mismo tiempo en que ocurría la especialización regresiva (productos y procesos intensivos en recursos naturales), la abertura a los productos importados tuvo impacto negativo en los empleos, como señalado, y la apreciación del Real, entre 1994 y 1998, retiró dinamismo de los productos de exportación con mayor valor agregado. Sectores estratégicos, como el de bienes de capital, terminaron la década de 1990 con un nivel 20% menor que el de la década anterior (BALTAR, 2003, p.114). A despecho de las promesas de que las medidas liberalizantes tendrían consecuencias virtuosas para la economía, el PIB *per capita* en los años 1990 creció solamente 5% en toda la década. La renta *per capita* de la población total decreció de R\$ 310,00 en 1995 para R\$ 295,00 en 1999.

En los términos bancomundialistas, la premisa económica básica es la de que un mercado global libre decide mejor cuáles trabajos están localizados en qué país (CAUFIELD, 1996, p.294). La consecuencia de la reestructuración neoliberal para el mundo del trabajo es, por consiguiente, inmensa. La flexibilización y la desreglamentación del trabajo se vuelven mayores y más generalizadas, muchos de los mejores puestos de trabajo son cerrados, el desempleo de la juventud se agrava. Por consiguiente, se trataría de ajustar el sistema educacional a esa fuerza de trabajo precarizada. Es en ese contexto que Cardoso altera en profundidad toda la educación brasileña.

El proyecto educacional de Cardoso fue conducido por una burocracia afinada con la agenda neoliberal. Los principales nombres del Nupes retornaron al gobierno, y muchos técnicos brasileños en actividad en organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial fueron llamados para componer el equipo del gobierno liderada por el ministro Paulo Renato de Sousa, oriundo del BID. La política de reconfiguración sistémica de la educación brasileña se dio en el sentido de adecuarla a la nueva estructura productiva del país, que, conforme visto por los indicadores del trabajo en el país, no requería la elevación de la formación cultural y científica de los trabajadores. En los términos del documento del Banco Mundial *Trade Policy in Brazil: The Case for Reform* (1989), la inserción internacional de Brasil debería estar centrada en la agricultura de exportación: un regreso al pasado y una reversión del proceso nacional de industrialización (BATISTA, 1994). Mientras tanto, esa era la evaluación de Cardoso. Indagado sobre cuáles eran las prioridades educacionales, respondió: Expandir la enseñanza elemental y frenar el crecimiento de las universidades públicas (ARCHARD & FLORES, 1997).

La reconfiguración de la educación brasileña fue siendo emprendida por la combinación de coerción económica con acciones normativas de diversos niveles: Reformas en la Constitución Federal – por medio de enmiendas constitucionales (EC) como la EC n° 14/1996, que dispone sobre el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef); la EC n° 19/1998, que hace reformas administrativas; y la EC n° 20/1998, que reforma el seguro social -, y un conjunto articulado de leyes (Ley del Empleo Público, Examen Nacional de Cursos, Elección de Dirigentes, PNE, etc.), decretos (diferenciación de las Instituciones de Enseñanza Superior - IES, reforma de la enseñanza técnica) y decretos leyes (formación profesional, formación de profesores, etc.). Aunque las reformas poseían diversos niveles de institucionalización, todas primaron por obedecer las líneas generales bien demarcadas:

- a) Eficiencia interna y externa del sistema: el problema de la educación brasileña, sustentaban los elaboradores de Cardoso, estaba adecuadamente ecuacionado en términos del montante global aplicado en la educación. El desafío era de naturaleza gerencial y, por eso, el Estado tendría que priorizar la evaluación de la productividad.
- b) Equidad: la política educacional abandonara el referencial universalista del estándar unitario de calidad, sufriendo una inflexión en dirección a la enseñanza fundamental minimalista y a la formación profesional desvinculada de la formación propedéutica, tenidas como las de mejor retorno económico. La profesionalización integrada a la enseñanza media no era considerada una buena medida, debiendo ser abandonada en pro de la formación profesional desintegrada (Decreto n° 2208/1997).
- c) “Empleabilidad”: la dicha teoría del capital humano (TCH) fue ajustada al contexto de elevado desempleo, especialmente de los jóvenes. En la imposibilidad de asociar la elevación del nivel educacional al aumento de la renta del trabajador, por medio de mejores salarios, la denominada TCH fue redefinida a partir de la noción de empleabilidad, un atributo que tornaría el individuo una fuerza de trabajo más vendible en el mercado. Pero no había cualquier promesa de que la calificación iría producir mejor renta. Era dicho que la probabilidad de venta de la fuerza de trabajo sería mayor, todo dependería de una combinación de la habilidad del sujeto para moverse en el mercado y de su suerte, como recuerda Hayek (1998). Los argumentos bancomundialista y del gobierno Cardoso buscaban sustentar, con base en la TCH, que la enseñanza fundamental y la formación profesional desintegrada eran las modalidades que ofrecerían mejor retorno económico. Por eso el Fundef, el Decreto n° 2208/1997 y la proliferación de cursos de corta duración dirigidos a los desempleados, preferencialmente conducidos por sindicatos y financiados por recursos de los propios trabajadores, como el Fondo de Amparo al Trabajador (FAT).
- d) El secundario propedéutico había sido concebido como un nivel de pasaje para el sector privado de enseñanza superior – por medio del Examen Nacional de la Enseñanza Media (Enem) – y para los cursos postmedios.
- e) La universidad pública fue reconceptualizada como el *locus* de los privilegiados que desviarían las verbas de los pobres a su favor. A propósito de la enseñanza superior, el Banco afirmaba que continuaría a concentrarse principalmente en el financiamiento más equitativo y justo de este nivel

de enseñanza, por medio de becas de estudio, como el Fondo de Financiamiento al Estudiante de la Enseñanza Superior (Fies) orientadas hacia el sector privado. El llamado modelo europeo de universidad fue tenido como el principal blanco de la política del gobierno, puesta su incompatibilidad con la política económica para los países periféricos, de ahí la defensa de la educación terciaria (BARRETO & LEHER, 2008).

f) Traspasando las líneas anteriores, la perspectiva clasista. La educación debería ser calibrada a las condiciones particulares del capitalismo dependiente en los años 1990, expresando los anhelos particularistas de las fracciones dominantes en el bloque de poder. El gobierno Cardoso fue pragmático y coherente con las evaluaciones hechas anteriormente por el Banco Mundial sobre el futuro del trabajo en Brasil. La meta era la formación superficial de la masa trabajadora, con el objetivo de difundir habilidades instrumentales y la socialización de un cierto ethos cultural pro-sistémico, a fin al estándar de acumulación entonces en curso.

En relación a la eficiencia interna, el Ministerio de la Educación (MEC) implementó medidas gerenciales para mejorar el *flujo* escolar en todos los niveles: nueva periodización por medio de ciclos, reformas curriculares, aprobación automática, entrenamiento de profesores, gratificaciones por desempeño, etc. En el centro de ese proceso – y parte axial de la reforma del Estado – fue siendo erigido un amplio sistema centralizado de evaluación dotado de instrumentos diferenciados: el ministerio otorgó a la Capes la evaluación del postgrado stricto sensu a partir de indicadores de productividad; amplió el alcance del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (Inep) como órgano responsable por los censos y por la sistematización de los indicadores educativos generales; creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (Saeb); e instituyó, aún, los siguientes instrumentos de evaluación: Enem, Examen Nacional de Cursos (conocido como *Provaão*), Perfil Municipal de la Educación Básica y el Censo Escolar.

Concibiendo los profesores como un obstáculo a la eficiencia del sistema, el MEC creó un instrumento para profundizar la heteronomía del trabajo docente y, por consecuencia, la expropiación del conocimiento de los profesores. De ahí la creación de la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Evaluación Educativa (Sediae), orientada hacia la gestión de la calidad (total) en educación, fortaleciendo extraordinariamente el poder regulatorio del Estado. Los nuevos parámetros curriculares, establecidos en 1997, aumentaron el control sobre el contenido

vehiculado por las escuelas, definiendo dichas competencias a ser adquiridas por los individuos. La expropiación del conocimiento docente fue una de las recomendaciones del Programa de Promoción de la Reforma Educacional en América Latina y en el Caribe (Preal)<sup>9</sup> y de analistas de la Cepal. De acuerdo con el pensamiento de un analista de la Cepal:

A causa de su uso intensivo del recurso humano, la educación difícilmente puede mejorar su productividad. Por otra parte, hay obstáculos para modificar las tecnologías pedagógicas: *los sistemas tienden a proteger el monopolio de los docentes en la transmisión del conocimiento (...)*. (LABARCA, 1995, p.171) (itálico del autor) (...). No parece fuera de lugar plantear un cambio tecnológico radical en la práctica educativa que lleve a los países de la región a saltarse las tecnologías articuladas en torno al libro y al docente de la escuela clásica. Se trataría de utilizar los avances tecnológicos y de gestión que actualmente se están aplicando en diversos ámbitos de la vida económica y social, especialmente en la esfera de la organización del trabajo y de la acumulación y distribución de la información. (DELKER, 1990 *apud* LABARCA, 1995)

La política de expropiación del saber del profesor es explícita:

En todos los avances tecnológicos productivos surgidos, al menos desde la revolución industrial, se observó una transferencia de los conocimientos a la maquinaria, a los instrumentos de trabajo y a la organización. El sistema de educación cuenta en este momento con los medios para llevar a cabo sustituciones técnicas análogas. (LABARCA, *op.cit.*, p.174)

Esa sustitución tecnológica fue encaminada por medio de medidas concretas como el Programa TV Escuela, el Programa Nacional de Informática en la Educación (Proinfo) – que pretende capacitar profesores para el uso de la informática en la educación –, y la creación del Fondo de Universalización de los Servicios en Telecomunicaciones (Fust) que destina recursos para conectar las escuelas de la red pública a la internet.

La cuestión de la inversión es parte de la problemática de la gestión eficiente del sistema. Partiendo del presupuesto de que los recursos aplicados en la educación son suficientes, el MEC concluyó, por lo tanto, que los recursos

<sup>9</sup> “As atividades do Preal são possíveis por meio do generoso apoio da (Usaid), do Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la GE Foundation, de la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) y del Banco Mundial, entre otros” (PREAL, *Boletim da Educação no Brasil*, 2009).

eran mal administrados. El principal instrumento de gestión financiera de la enseñanza fundamental fue el Fundef<sup>10</sup>, instituido por el EC n° 14/1996 y por la Ley n° 9424/1996. Este Fondo profundizó la municipalización espuria, dejando desguarnecidas, en términos presupuestarios, la educación infantil, la educación de jóvenes y de adultos (EJA) y la enseñanza media. En ese sentido, ese fondo fue una poderosa herramienta de focalización de la política educacional, en este caso en la enseñanza fundamental.

De hecho, con el Fundef, la Unión puede seguir desobligándose de su función suplementaria en términos de financiamiento para la enseñanza fundamental. El deber de la Unión se restringía a complementar los recursos del Fondo, cuando, en algún estado de la Federación, el valor fuera inferior a R\$ 300,00/alumno-año (1997) y, en los años siguientes, el valor *per capita* definido por la Ley n° 9424/1996. Para no repasar recursos a los estados, la Unión no titubeó en burlar la Ley del Fundef, corrigiendo el valor del costo-alumno-año conforme un índice inferior al previsto en la referida Ley, lo que llevó a la Unión a dejar de pagar R\$ 12,8 mil millones en el período 1998 a 2002. Acrciéntese a eso la Desvinculación de Recursos de la Unión (DRU), aprobada en 1994, que desvinculó 20% de los ingresos provenientes de los impuestos, reduciendo la obligación constitucional del gobierno federal de aplicación en mantenimiento y desarrollo de 18% para 14,4%, provocando una pérdida superior a R\$ 40 mil millones en el período del gobierno Cardoso.

En nombre de la ampliación de la influencia de la comunidad en la gestión financiera de la escuela, el Ministerio de Educación creó el Programa Dinero Directo en la Escuela, estimulando la institución en las escuelas públicas de una persona jurídica de derecho privado, señalizando una mayor interacción con asociados, como quedaría evidente en los programas de voluntariado (Amigos de la Escuela y Alfabetización Solidaria, entre otros).

---

<sup>10</sup> El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (Fundef) fue instituido por la Enmienda Constitucional n°. 14, de septiembre de 1996, y reglamentado por la Ley n°. 9.424, de 24 de diciembre del mismo año, y por el Decreto n°. 2.264, de junio de 1997, y fue implantado nacionalmente en 1° de enero de 1998. El Fundef alteró la estructura de financiamiento de la enseñanza fundamental en el país, subvinculando una parte de los recursos constitucionalmente destinados a la Educación. Con la Enmienda Constitucional n° 14/1996, 60% des esos recursos (lo que representa 15% de la recaudación global de estados y municipios) deberían ser destinados a la Enseñanza Fundamental. El Fondo estableció nuevos criterios de distribución y utilización de 15% de los principales impuestos de estados y municipios, adoptando el costo-alumno de la enseñanza fundamental. Como puede ser visto en el presente estudio, la corrección del costo-alumno en los períodos Cardoso y Lula da Silva siempre fue debajo de la determinada por la Ley n° 9.424/1996.



De conformidad con la realidad del trabajo, apuntada anteriormente de forma breve, el MEC consideró que la mejor forma de propiciar la equidad sería por medio de la empleabilidad. En el caso de la masa de la juventud urbana, la formación debería priorizar el trabajo simple (simple considerando el desarrollo medio de las fuerzas productivas en el país). Este fue el sentido del Decreto n° 2208/1997, que separaba la formación profesional de la educación propedéutica, naturalizando la política de que la educación que conviene a los trabajadores es de carácter instrumental.<sup>11</sup> Esta directriz fue introducida en la Red Federal Técnico-Profesional por medio del Programa de Expansión de la Educación Técnico-Profesional (Proep), financiado por los ministerios de Educación y del Trabajo y con el apoyo del BID.

El derecho a la educación (nivel fundamental) fue reconocido abstractamente y ampliado formalmente. El quinto más pobre de la población tuvo su tasa de matrícula ampliada de 75%, en 1992, para 93%, en 1999 (BRASIL/MEC, 2001). Entretanto, la infraestructura general de las 170 mil escuelas públicas de enseñanza fundamental se mantuvo extremadamente precaria, lo que imposibilitaba inclusive la garantía de un mínimo de cuatro horas de clase por día. El derecho a la educación fue reconocido, pero no el derecho al estándar unitario de calidad. Así, la equidad y la distinción social caminaban juntas.

La educación adaptada a los “pobres” fue vista aquí también en el contexto de la función ideológica asumida por la Educación en la propuesta de la “globalización”. La proximidad con los “pobres” y con las “menorías étnicas” fue condición para su eficacia ideológica (*good governance*). El desempleo fue atribuido a la falta de calificación de los trabajadores para adaptarse al mundo globalizado. La alternativa, entonces, fue la formación profesional para obtener empleabilidad. La formación profesional debería ofrecer mejores condiciones para que el capital humano de los jóvenes fuera adecuado al mercado. Distintamente de la versión original de la teoría del capital humano, no hay promesa de mejor remuneración. En los años 1990, la “teoría” fue adaptada a un mundo en que el trabajo es precario. El capital humano interferiría positivamente en la *posibilidad* de colocación en el mercado. Esta ideología fue asumida inclusive por los sectores mayoritarios de la CUT, que sustentaban la idea de que el desempleo podría ser disminuido con programas de entrenamiento profesional y, por eso, se comprometieron con la oferta de esos cursos con verbas del FAT.

---

<sup>11</sup> Para un excelente análisis del significado del Decreto n° 2208/1997 y de sus desdoblamientos, ver CÊA, 2007.

Con relación a las universidades públicas, el gobierno Cardoso se dedicó a romper las bases del denominado modelo europeo (humboldtiano) de universidad: gratuidad, autonomía universitaria, indisociabilidad entre la enseñanza, la investigación y la extensión. Inicialmente, encaminó la PEC-370/1996 que determinaba el desplazamiento del principio de la autonomía del plan constitucional para el infraconstitucional. Delante de la enorme resistencia emprendida, por distintos motivos, tanto por las universidades públicas, por la Andes-SN y por la Unión Nacional de los Estudiantes (UNE), como por las instituciones privadas, el gobierno retrocedió en este intento, actuando por nuevas vías. En el plan constitucional, el gobierno alteró el Art. 206 de la Constitución Federal (CF) (excluyendo la obligatoriedad del régimen jurídico único para las carreras de los profesores de la red pública) y aprobó las Enmiendas n° 19 y n° 20, respectivamente, de la reforma administrativa y de la previdencia. En el plan infraconstitucional, cabe destacar la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB – Ley n° 9394/1996), la Ley n° 9192/1995<sup>12</sup> y el Decreto n° 2308/1997<sup>13</sup> (y sus versiones subsecuentes). Todas esas medidas formaban una amalgama que fragilizaba los pilares de la universidad pública establecidos por el Art. 207 de la Constitución.

En los términos del ministro Paulo Renato de Souza, “la sociedad brasileña no quiere dar más recursos para la universidad”, haciendo eco al Nobel Gary Becker: “los gobiernos que mantienen enseñanza superior gratuita están subsidiando a las personas equivocadas (Revista EXAME, 10/06/96). Aún en la interpretación del ministro Paulo Renato,

El énfasis en la enseñanza universitaria fue una característica de un modelo de desarrollo autosustentado que demandaba crear investigación y tecnologías propias (...) hoy este modelo está en agonía terminal. (Revista EXAME, op.cit)

La ideología de la globalización ofreció al ministro argumentos para sustentar que

El acceso al conocimiento queda facilitado, las asociaciones y *joint ventures* se encargan de proveer a las empresas de países como Brasil el *know-how* que necesitan. La tercerización de las universidades, como hizo Corea, hace más sentido del punto de vista económico. (*Id. Ibid.*)

<sup>12</sup> Ley n° 9.192, de 21 de diciembre de 1995 – Altera dispositivos de la Ley n.º 5.540, de 28 de noviembre de 1968, que reglamentan el proceso para escoger los dirigentes universitarios.

<sup>13</sup> Decreto n° 2308/1997 – reglamenta los Centros Universitarios y los Cursos Normales Superiores, entre otros.

Aunque la LDB sea una Ley que más sistematiza medidas en curso de lo que establece directrices y bases originales, fue un importante hecho del gobierno Cardoso que, con ella, instituyó una estructura legal para las medidas aparentemente *ad hoc* que fueron establecidas desde el inicio de su gobierno. De hecho, entre las innovaciones legales, la LDB es, seguramente, la más relevante. Después de su aprobación, un torrente de medidas provisionales, decretos, decretos-leyes y resoluciones fueron editados, intensificando la intervención gubernamental en todos los niveles y modalidades de la educación. No por casualidad, la lucha por la LDB fue como un hilo conductor de la mayor parte de las luchas generales por la educación pública entre 1987 y 1996. Comprender el embate en torno de la LDB puede ayudar a reflexionar sobre los ejes de lucha del FNDEP, sus posibilidades y sus límites.

En la secuencia de la constituyente, el FNDEP definió, en conjunto con sectores del parlamento, un esbozo de proyecto de directrices y bases para la educación nacional (Proyecto Otávio Elísio, diciembre de 1988). Este proyecto dio origen al Substitutivo Jorge Hage, fruto de la “conciliación abierta” a la que se refería Florestan Fernandes (1991) y sufrió aún muchas modificaciones regresivas (en especial en los informes de las Diputadas Sandra Cavalcanti y Ângela Amin). A despecho de las nuevas enmiendas, el FNDEP evaluaba que determinados principios del proyecto original aún se sustentaban y, por eso, las entidades deberían seguir apoyando la versión en tramitación en la Cámara, aunque ella ya no fuese reconocida por el Foro como “su” proyecto. Fue ese proyecto que acabó siendo confrontado con la política del gobierno Cardoso.

Como el proyecto en curso en la Cámara era en gran parte incompatible con el rumbo deseado por su gobierno para la educación, Cardoso y el bloque del poder pasaron a negociar la incorporación de la agenda del MEC al proyecto Darcy Ribeiro, que tramitaba en el Senado. Darcy Ribeiro (PDT), consciente de que su proyecto de LDB difícilmente sería incorporado por el Foro y por la izquierda, negoció el mantenimiento de algunos puntos de su proyecto original con el gobierno y colocó su notoriedad a servicio del proyecto educacional del MEC/Banco Mundial. Fue un senador del PSDB que viabilizó el golpe regimental que permitió a Darcy Ribeiro elaborar “su” substitutivo (SAVIANI, 1999). Irónicamente, como apunta agudamente Saviani, la alegación que justificó el golpe de la LDB-Darcy fue justamente la presumida presencia de inconstitucionalidades en el proyecto de la Cámara; entretanto, la ley aprobada afronta diversos preceptos educacionales constitucionales, previendo la “diferenciación” de universidades, una posibilidad no prevista en la Carta Magna,

y la reversión de los términos del deber de educar, atribuyendo esa responsabilidad primero a la familia y, solamente en segundo lugar, al Estado.

En el rastro de la nueva LDB (Art. 54f), el gobierno Federal editó el Decreto n 2.306/1997 - que flexibilizó el concepto de universidad en los centros de enseñanza superior, instituciones que no necesitarían hacer investigación (como dice un redactor de la PEC-370/1996, la investigación es un emocionalismo nacional, siendo apenas un medio para redescubrir el conocimiento – sic!). Los cursos secuenciales, los Institutos Superiores de Educación y las demás modalidades de educación terciarias son ilustrativos de esa tendencia. Una de las expresiones normativas más nefastas de esta orientación es el parecer del Consejo Nacional de Educación, de diciembre de 1999, de autoría de la consejera Eunice Duhran, a propósito de la formación de profesores de la pre-escuela y de las series iniciales, transformando en Decreto Presidencial. Según el Decreto, la formación de estos profesores debería ocurrir exclusivamente en los Institutos Superiores de Educación.

Concretamente, la estructura institucional erigido en el gobierno Cardoso contribuyó vigorosamente para la expansión mercantil de la educación superior. El cuadro a seguir es elocuente:

Quadro1  
Enseñanza Superior en Brasil: Graduación Presencial – 1995-2002

<b>Enseñanza Superior</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>
<b>Total de Instituciones</b>	<b>894</b>	<b>1637</b>
Instituciones Públicas	210 (24%)	195 (12%)
Instituciones Privadas	684 (76%)	1442 (88%)
<b>Total de Matrículas</b>	<b>1.760.000</b>	<b>3.480.000</b>
Públicas	700.837 (39,9%)	1.051.742 (30,2%)
Privadas	1.059.163 (60,1%)	2.428.258 (69,8%)

Fuente: Evolución de la Enseñanza Superior/Graduación – INEP/MEC; y Censo Educación Superior MEC/INEP, 2002.

Posiblemente el documento *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (Banco Mundial, 1995) es el que mejor materializa las orientaciones definidas anteriormente. En los términos de ese documento, la redefinición de la autonomía universitaria sería crucial para permitir mayor interacción entre la universidad y el mercado:

Una mayor autonomía institucional es la llave para el éxito de la reforma en la enseñanza pública superior, especialmente con la finalidad de diversificar y utilizar los recursos más eficientemente. Una meta indicativa podría ser las instituciones estatales de nivel superior generasen recursos suficientes para financiar aproximadamente 30% de sus necesidades totales de recursos. (WORLD BANK, 1995)

La derrota del proyecto de la LDB defendido por el FNDEP llevó a las entidades que lo componían a fortalecer la lucha por el PNE, previsto en la Constitución (Art. 214) y en la LDB (Art. 87) objetivando politizar, en la base, la disputa de proyecto de sociedad y de educación. Para tanto, las entidades constituyeron un gran movimiento en pro de un proyecto educacional alternativo, el Congreso Nacional de Educación (Coned). En los dos primeros eventos realizados, en 1996 y 1997, fueron elaborados y, en este último, aprobado, el *Plan Nacional de Educación: Propuesta de la Sociedad Brasileña*. Este texto fue incorporado por el Proyecto de Ley nº 4155/1998 sistematizado por el Deputado Ivan Valente (PT/SP). La realización de los Coned revigoró el FNDEP, en particular por el liderazgo de determinadas entidades sindicales. En estos eventos, ampliamente representativos, minuciosos análisis de las consecuencias de las políticas neoliberales para la enseñanza pública fueron producidos y, colectivamente, los participantes elaboraron un Plan Nacional de Educación definido como siendo “de la sociedad brasileña”. Los cambios en la CUT – que abandonó la construcción del Departamento Nacional de los Trabajadores de la Educación y pasó a admitir muchas de las bases conceptuales del gobierno Cardoso (nexos calificación-empleabilidad, uso de recursos públicos para implementar “políticas públicas”, como las del FAT) y la persistencia de evaluaciones en las entidades académicas favorables al gobierno Cardoso – contribuyeron para debilitar las luchas por la educación pública, haciendo posible que, en 2001, el gobierno aprobara su PNE. La lógica bancomundialista presidió la elaboración del proyecto en todos los niveles y modalidades de la educación.

Cuanto a la educación superior, estamos convencidos de que ningún país podrá anhelar a una posición de destaque en el escenario internacional sin un sistema de enseñanza superior de calidad, que sea accesible a la población de jóvenes que demuestren capacidad. Para tanto, *es necesario diversificar las instituciones y reconocer que hay lugar para escuelas de nivel superior con diferentes vocaciones* (Substitutivo NELSON MARCHEZAN, itálico del autor).

La enseñanza superior debería ser accesible a los jóvenes capaces y ampliado de 12% para 30% de los jóvenes en el grupo etario de 18 a 24 años en diez años.

El aumento de la oferta de cupos podría ser hecho no apenas por medio de la enseñanza presencial, sino, también, con la enseñanza a distancia y, aún, por cursos pos medios de corta duración (diploma intermediario) y por formación acelerada en los institutos superiores de educación, especialmente para la formación de profesores:

La Ley de Directrices y Bases considera la educación a distancia como un importante instrumento de formación y capacitación de profesores en servicio. En una visión prospectiva, de plazo razonablemente corto, es necesario aprovechar mejor la competencia existente en la enseñanza superior presencial para institucionalizar la oferta de cursos de graduación e iniciar un proyecto de universidad abierta que dinamice el proceso de formación de profesionales calificados, de forma a atender las demandas de la sociedad brasileña. (Substitutivo NELSON MARCHEZAN)

En que pese a la derrota del *PNE: Propuesta de la Sociedad Brasileña*, la movilización de los educadores llevó al Diputado Marchezan a incluir en el PNE gubernamental la meta de invertir 7% del PIB en la educación pública, proposición que inexistía en la versión del poder Ejecutivo. El PNE: Propuesta de la Sociedad Brasileña previa la aplicación de 10% del PIB para que fuera posible construir el Sistema Nacional de Educación, el Congreso Nacional aprobó un valor menor – los 7% del PIB que, aún así, correspondían al doble de toda la verba educacional aplicada por los municipios, estados y Unión. En nombre del superávit primario necesario para efectuar pagos adicionales de los intereses de la deuda, el presidente Fernando Henrique vetó el aumento de los recursos. Así, el PNE estableció metas a ser cumplidas, pero no definió los recursos necesarios. En virtud de las líneas maestras de la política educacional del gobierno Cardoso y en particular de la ausencia de nuevos recursos para la educación pública, los indicadores educacionales al final de su gobierno fueron desalentadores. Pero es innegable que una determinada dirección fue definida – la difusión de la educación minimalista con el objetivo de conformar los jóvenes al nuevo espíritu del capitalismo. En suma, una educación particularista, interesada, ajustada al estándar capitalista dependiente.

## **Educación em el contexto social-liberal**

A partir del agravamiento de la crisis de 1998, el gobierno Cardoso perdió considerable fuerza política. La cohesión de las fracciones burguesas fue abalada

por los problemas cambiales con fuerte depreciación del Real, afectando los sectores que tomaron préstamos indexados al dólar. La explosión de las tasas de interés, conmemoradas por los portadores de títulos, desagradó vigorosamente las fracciones burguesas que dependían de recursos públicos para mantener la competitividad en un mercado desreglamentado, y la deterioración general de la infraestructura obstruía las exportaciones. Inclusive las fracciones burguesas que estaban ganando con las medidas anticrisis estaban conscientes de las crecientes dificultades del gobierno en manejar el orden social. A todo eso fue sumada la creciente insatisfacción popular. El número de huelgas volvió a aumentar y el escenario latinoamericano comprobaba que las luchas sociales podían alcanzar niveles considerados temerarios por los sectores dominantes. Aunque su gobierno hubiera invertido en las políticas de alivio de la pobreza, estas eran débiles y la organicidad de la relación política con los sectores populares era por demás asistemática. No es posible olvidar que la disputa de 2002 ocurrió bajo el espectro de la crisis de Argentina que explotó en diciembre de 2001.

En la disputa electoral de 2002, el PT ya había modificado en profundidad su agenda política. Indicó inicialmente su disposición de conciliación capital-trabajo convocando un importante empresario del sector textil para componer la lista electoral como vicepresidente. Pero nuevas inflexiones ocurrieron a lo largo de la campaña. El desmantelamiento del gobierno Cardoso inviabilizaba la campaña del candidato del PSDB, José Serra. La afirmación de que, si electo, mantendría los fundamentos macroeconómicos neoliberales, respetaría los contratos y mantendría la denominada responsabilidad fiscal tornó la alternativa Lula da Silva una opción seriamente cogitada por los sectores dominantes más internacionalizados. La *Carta a los Brasileños* – un documento-compromiso elaborado en nombre de Lula da Silva pocas semanas antes de las elecciones de 2002 para fortalecer la confianza de la alta finanza y de las corporaciones reunidas en la Cámara de Comercio Brasil-Estados Unidos, en la Fiesp y en la Federación Brasileña de Bancos, entre otros grupos de interés – confirmaba que las inflexiones en la agenda, visibles en la despolitizada campaña publicitaria, eran más que formales. En la Carta, Lula da Silva asumía el compromiso de mantener la agenda macroeconómica en curso en el gobierno Cardoso, respetando los contratos elaborados en el período de neoliberalismo duro.

Su ministerio fue coherente con los principios de la Carta. Los puestos-clave del área económica fueron confiados al núcleo duro de los sectores dominantes. Para el Banco Central fue escogido Henrique Meirelles (Banco de Boston); para la Agricultura, Roberto Rodrigues (liderazgo destacado del

agronegocio); para el Desarrollo, Luiz Fernando Furlan (de la Sadia, y representante del sector de *commodities*) y para la Hacienda, Antonio Palocci, que, aunque afiliado al PT, representaba la ortodoxia neoliberal en el gobierno, delegando toda la dirección superior del ministerio a los representantes de la alta finanza.

Además de mantener el núcleo duro de las medidas neoliberales de Cardoso – como el factor seguridad social, la Ley de Responsabilidad Fiscal, la DRU, la apertura financiera y comercial, la autonomía operacional y política del Banco Central – y no rever las privatizaciones lesivas al patrimonio social de los trabajadores, el gobierno Lula asumió los balizamientos macroeconómicos del gobierno anterior: metas de inflación, elevados superávits primarios, tasa de interés elevada y moneda local apreciada. En el área social, introdujo nuevas políticas focalizadas, como el Primer Empleo y el Hambre Cero, programas que vendrían a fracasar. Entretanto, este último fue substituido con éxito por el programa bancomundialista Bolsa Familia, fortaleciendo el papel del Estado en la gobernabilidad. El crecimiento (modesto) del salario mínimo en nivel superior a la inflación fue prácticamente la única medida social organizada en torno del trabajo.

El relativo éxito económico del periodo 2004-2008 se debió al ciclo expansivo, aunque la tasa de crecimiento de Brasil fuera inferior a la de los denominados países emergentes, particularmente de China, país comprador de *commodities* en larga escala. El país logró éxito en el crecimiento debido a la estrategia de fortalecer las grandes corporaciones del sector de *commodities* con vultuosos préstamos subsidiados por medio del BNDES. El Banco obtuvo recursos del Tesoro a una tasa de 11,5% al año y los repasó, en forma de préstamos, a una tasa de interés de 6,25% (HERNANDES, 2010). También las inversiones públicas en infraestructura - en el contexto de la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y, localmente, del PAC - favorecieron los lucros de las mayores corporaciones del sector, en detrimento de áreas indígenas, de pequeños agricultores, y de la reforma agraria, que en nada avanzó en el período de Lula da Silva. Esas medidas a favor de las corporaciones del sector de *commodities* permitieron inédita internacionalización de las corporaciones localizadas en Brasil, sobre todo en América Latina. Indicadores de la UNCTAD demuestran que entre 1980 y 2000 el estoque de inversiones directas de empresas brasileñas en el exterior pasó de US\$ 38,5 mil millones para US\$ 51,9 mil millones. El gran salto ocurrió justamente en el período Lula da Silva, alcanzando US\$ 129,8 mil millones en 2007 (HERNANDES, 2010). Fue en ese contexto que el debate sobre el imperialismo brasileño fue



retomado, actualizando cuestiones examinadas anteriormente por Ruy Mauro Marini (FONTES, 2010).

Mientras tanto, el éxito económico no es explicado apenas por el crédito abundante y por el escenario internacional favorable. Las condiciones de estabilidad política y, sobre todo, el manejo de la problemática social, combinando el enfriamiento de las huelgas y de contestaciones y las políticas de alivio a la pobreza, contribuyeron para crear el ambiente adecuado para los negocios. Ejemplo cabal de ese cuadro: el salario real medio de São Paulo, ciudad en que la organización sindical fue más fuerte, pasó de un nivel de 100 en 1985 para 50 en 2004 y permaneció en este nivel hasta 2008.<sup>14</sup> Dificilmente, en el contexto de la crisis de 2009, el cuadro cambió. Otro ejemplo: la base tributaria no fue alterada en relación a los gobiernos anteriores, incidiendo, en gran parte, sobre el trabajo. La recaudación fue creciente, alcanzando 35% del PIB, pero la mayor parte de los recursos estuvo dirigida al pago de intereses y servicios de la deuda pública. Las características del capitalismo dependiente se acentuaron, por consiguiente, en sus dos mandatos. Las exportaciones de materias primas prácticamente duplicaron en la presente década, pasando de 22% en el primer semestre de 2000 para elevados 43,4% en el primer semestre de 2010. En el mismo período la participación de los bienes industrializados (semimanufacturados y manufacturados) decreció de 74,4% para 54,4%.<sup>15</sup>

Esa reconfiguración de la base productiva repercute directamente en la planificación del perfil educacional necesario al estándar de acumulación. Por eso, este artículo defiende la tesis de que la educación no está desvinculada de la creación de esas condiciones favorables<sup>16</sup>, pues la educación difunde un determinado *ethos* por prácticas educativas “interesadas” y alienantes.

La política educacional no apunta hacia la creación y consolidación de un sistema nacional de educación que pudiera ser la base estructural de la escuela unitaria. Como podrá ser visto más adelante, la política siguió persiguiendo las políticas focalizadas, las medidas *ad hoc*, a partir de la presuposición general de que el dualismo educacional es un imperativo del mercado y que, antes de ser combatido, debe ser ampliado a todos los poros de la sociedad, pues concurre para la difusión de disposiciones ideológicas relacionadas a la denominada inclusión

<sup>14</sup> Retrato do Brasil, Ponto de vista, O voo do Brasil. *Retrato do Brasil*, n. 30. SP: Manifesto, S.A, enero 2010.

<sup>15</sup> FRAGA, Érica. Matérias-primas são 43% da exportação. *FSP*, Mercado, B4, 11 de julio de 2010.

<sup>16</sup> Ver NEVES, 2005 e 2010.

social (LEHER, 2009b), como la empleabilidad y, cada vez más, el emprendedorismo (popular). El examen de los programas para la juventud de las periferias de las grandes ciudades, para los jóvenes del campo, para los jóvenes de la baja clase media permite concluir que la idea de que los programas educativos deben estar ajustados al tipo de “clientela” se tornó el eje de las intervenciones en materia educativa.

De la admisión de la formación tecnológica desvinculada de la educación general (Decreto n° 5.154/2004)<sup>17</sup> a las escuelas de fábrica; de los programas de calificación del Ministerio del Trabajo, como el Plan Nacional de Calificación, al Programa Universidad para Todos (ProUni); de la Universidad Abierta de Brasil (UAB) a la flexibilización de las condiciones de oferta de cursos por medio de educación a distancia (EAD), todas las principales medidas apuntan en esa dirección. La educación básica referenciada en los conceptos de politecnia y de la escuela unitaria es incongruente con el estándar de acumulación capitalista dependiente que se profundiza en el país. En efecto, muchas de las principales medidas para la enseñanza de nivel medio niegan los fundamentos de la politecnia, como es posible desprender del análisis de las acciones de mayor visibilidad del MEC. El Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes – Educación, Calificación y Acción Comunitaria (Projovem) y el Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional a la Educación Básica, en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (Proeja). Los programas vinculados al Ministerio del Trabajo y Empleo, a ejemplo del Plan Nacional de Calificación (PNQ), conforme el consistente estudio de Cêa (2007), no configuran una ruptura con el Plan Nacional de Calificación del Trabajador (Planfor) de Cardoso, siguiendo en desarticulación con la educación básica, referenciado en la lógica de las competencias, difundido por las asociaciones público-privadas y, en la práctica, beneficiando antes al capital que al trabajo.

El contraste entre los gobiernos del PSDB y del PT no es el financiamiento, dentro de la misma orden de grandeza, sino la presencia empresarial. No se trata, por consiguiente, de una simple continuidad. La influencia empresarial es sin paralelo en la historia de la educación brasileña y eso significa, concretamente, que las agencias del capital están incidiendo sobre la educación popular de manera inédita, corroborando la proposición aquí

<sup>17</sup> El Decreto n° 5.154/2004 substituyó el criticado Decreto n° 2208/1997 de Cardoso, que desvinculo la enseñanza de nivel médio y la formación profesional. El nuevo decreto admite las formas existentes en el Decreto n° 2208/1997 (concomitante y secuencial) y hace posible la enseñanza de nivel medio integrada.

defendida de que la educación está inserida en las estrategias de gobernabilidad y de formación de un *ethos* coherente con el nuevo espíritu del capitalismo (CHIAPELLO & BOLTANSKY, 1999).

El primer ministro de la educación del gobierno Lula da Silva, Cristovam Buarque, no mantenía vínculos orgánicos con el FNDEP. Uno de los motivos por el que debe haber sido nombrado fue su concepción de educación liberal. Todo su argumento en pro de la educación está referenciado en la dicha TCH, de acuerdo con el cual la enseñanza fundamental ampliaría la empleabilidad de los jóvenes, superaría la violencia, etc. Es posible encontrar muchas convergencias entre su pensamiento y los documentos de la Unesco ya neoliberal. Sus primeras declaraciones reflejaban los principios de la agenda de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)/Unesco de la “educación a lo largo de toda la vida” (Informe JACQUES DELORS). En su toma de posesión, Buarque dejó claro que mantendría al Banco Mundial como asociado estratégico, sugiriendo convergencias entre las agendas.

Las primeras medidas anunciadas, en 2003, comprobaron que la agenda del Coned no tendría lugar en las políticas educacionales. Mientras tanto, algunas de las ideas de Buarque, aunque de acuerdo con la agenda del Banco Mundial y de la Unesco, demandarían recursos nuevos para la educación. El ministro explicitó públicamente que el MEC estaba vaciado en términos presupuestarios, fragilizando enormemente su posición en el gobierno, siendo demitido en enero de 2004, un año después de su tomada de posesión.

La reforma de la seguridad social de los trabajadores del sector público (2003), que tenía como objetivo conjugar los regímenes de distribución y de capitalización y preparar el terreno para que los nuevos servidores fueran desplazados básicamente al régimen de capitalización, provocó el primer gran conflicto entre el nuevo gobierno y los servidores públicos que deflagraron huelga contra la medida en 2003. Fue en ese contexto que Tarso Genro asumió el MEC. Por ser un ministro de mayor densidad política, aceleró las iniciativas ministeriales en materia de educación superior, pero entorno de proyectos que fortalecían al sector privado-mercantil, como el ProUni, y propuestas de reforma universitaria afines con el sector privado y que buscaban desplazar las universidades hacia el mercado. Al mismo tiempo, encuadró las entidades sindicales de la base gobiernista para que abandonasen las reivindicaciones conjuntas con los sindicatos autónomos.

En efecto, las fuerzas más a la izquierda del FNDEP buscaban retomar las proposiciones del *PNE: Propuesta de la Sociedad Brasileña* como contrapunto a las medidas gubernamentales. Así, las tensiones internas en el Foro se tornaron más relevantes. Los sectores dirigidos por corrientes del PT y por el PC de B, que componían la base de apoyo del gobierno Lula da Silva, tenían temor de que el próximo Coned, previsto para 2005, pudiera aprobar resoluciones abiertamente críticas a los rumbos de la educación en el gobierno y, por eso, optaron por impedir la convocación del Congreso, pero, para eso, tendrían que tomar una decisión radical y de enorme consecuencia para la educación pública brasileña: deshacer el FNDEP.

Con la CUT ocupando el ministerio del trabajo del nuevo gobierno – y dirigida por la fuerza mayoritaria del PT – la antigua unidad de acción de los sindicatos del servicio público comenzó a deshacerse, situación que se agravó en la educación. Los sindicatos dirigidos por las corrientes de la base gobiernista, en especial del PT y del PC de B, como la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), Confederación Nacional de los Trabajadores en Establecimientos de Enseñanza (Contee), y parte de la Federación de los Sindicatos de los Trabajadores de las Universidades Públicas Brasileñas (Fasubra Sindical), bien como la dirección mayoritaria de la UNE, lograron deshacer el FNDEP, intento concluido en el Foro Social Mundial (FSM), de 2005.<sup>18</sup> El motivo alegado para eso fue que no había más acuerdo con determinados ejes y principios del *PNE: Propuesta de la Sociedad Brasileña*.

Entretanto, ese operativo no aseguró a los sindicatos de la base de apoyo del gobierno un lugar prominente en la definición de la política educacional del gobierno. La creencia difundida desde 2003 de que se trataba de un gobierno en disputa, polarizado, de un lado, por el área económica y, de otro, por la social, no se confirmó. Los sectores dominantes actuaron con representantes directos o indirectos en la esfera de la política económica y, en el área social, se valieron de representantes camuflados por la neofilantropía, por medio del denominado tercer sector. Las fracciones burguesas con intereses directos en el sector de servicios, a su vez, lograron fuertes apoyos directos del Estado, por medio del mencionado ProUni y por el Fies. De ese modo, en lugar de los sindicatos, fueron los sectores empresariales que lograron mayor influencia en la definición de las orientaciones y en las medidas concretas para la educación.

---

<sup>18</sup> La ruptura ocurrió en la Plenaria del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, en Porto Alegre-RS, 26 de enero de 2005 – Auditorio de la Unafisco.

Los empresarios pasaron a tener una ascendencia sistémica sobre la educación por medio del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). Instituido por un decreto, en la práctica revocó la Ley del PNE, silenció la problemática del veto a los 7% del PIB para la educación pública e instituyó diversos programas fragmentados. La neofilantropía empresarial fue operada por un grupo restringido que se revezó en la dirección de las entidades del tercer sector. El examen de las entidades y de sus financiadores desnuda el hecho de que es el bloque dominante que busca subordinar la educación pública a su agenda: el Instituto Ayrton Senna (respaldado por corporaciones del sector financiero, del sector agromineral, del sector de agroquímicos, editoras interesadas en la venta de guías y manuales, proveedores de telefonía, informática e internet, comprometidas con el cyber-rentismo)<sup>19</sup>; b) La Fundación Roberto Marinho, principal grupo de comunicación localizado en Brasil (y que no divulga sus apoyadores); c) La Fundación Victor Civita (edita la Revista Nova Escola, que viene difundiendo que la educación es un tema técnico-gerencial), apoyada por las editoras, por el capital financiero, agromineral, por las corporaciones del área de informática, etc.<sup>20</sup>; d) Grupo Gerdau, por medio de su presidente Jorge Gerdau Johannpeter, otrora organizador del Movimiento Brasil Competitivo (2001) que, en cierto sentido, fue el germen del Movimiento Todos por la Educación en conjunto con el Preal<sup>21</sup> e Itaú Social. Este, que, valiéndose, como las demás, de exenciones tributarias, actúa en el sector educacional con el objetivo de implementar las asociaciones público-privadas en la educación básica por medio de las Escuelas Charter.<sup>22</sup> Componen aún el Consejo de Gobernanza de la iniciativa otras representaciones del capital: Fundación Bradesco, Grupo Pão de Açúcar, Federación Brasileña de Bancos (Febraban), Servicio Social del Comercio (Sesc), ABN Amor, Fundación Educar DPaschoal, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntario, Grupo Ethos, entre otros.

<sup>19</sup> Ale (combustibles), Banco Triângulo, Bradesco Capitalização, Brasil Telecom, Celpe, Coelba, Cosern, Credicard, Grendene, HP Brasil, Instituto Unibanco, Instituto Vivo, Instituto Votorantim, Intel, Lenovo, LIDE – Grupo de Líderes Empresariais/Empresários pelo Desenvolvimento Humano, Martins Distribuidora, Microsoft Educação, Nívea, Oracle, Santa Bárbara Engenharia, Siemens, Suzano, Vale do Rio Doce.

<sup>20</sup> Alfabetización Solidaria, Bovespa, Cosac Naify, Editora Ática, Editora Scipione, EDP, Fundación Bradesco, Fundación Cargill, Fundación Educar DPaschoal, Fundación Telefónica, Gerdau, Instituto Unilever, Intel, Itautec, Microsoft, OSESP, Radio Bandeirantes, SESI.

<sup>21</sup> “Las actividades del Preal son posibles por medio del generoso apoyo de la Usaid, del BID, de la GE Foundation, de la *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) e del Banco Mundial, entre otros” (PREAL, Boletim da Educação no Brasil, 2009).

<sup>22</sup> Las escuelas *charter* son construidas y gerenciadas por entidades privadas, filantrópicas, pero las matrículas y mensualidades de sus alumnos son pagas por los Estados, que son responsables por monitorizar su desempeño. Entre las medidas previstas, cabe salientar la autonomía para contratar profesores, elaborar currículos propios y cambiar la carga horaria.

Entre las medidas de mayor impacto del PDE<sup>23</sup> está la instauración, después del fin del Fundef, de un nuevo mecanismo de financiamiento, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb), conceptualmente más interesante que el fondo anterior, pues abarca la enseñanza de nivel medio, la EJA y, después de mucho luchar, la educación infantil, bien como la educación especial, indígena, la educación de quilombolas y la formación profesional integrada a la enseñanza de nivel medio. Entretanto, el financiamiento siguió siendo un obstáculo, en virtud de la reducida participación del gobierno federal en la capitalización del nuevo Fondo, tornado poco efectivos los avances conceptuales. La participación de la Unión en el Fundeb es mayor de lo que fue en el Fundef, tanto en el segundo gobierno Cardoso cuanto en el primer mandato de Lula da Silva, pero no ultrapasa 9% del total. El hecho es que el orden de grandeza de la inversión federal, como será visto más adelante, poco se alteró. El número de estudiantes atendidos por el Fondo pasó de 30 millones para 47 millones, por lo tanto, un aumento de 56,6%. En contrapartida, el montante del fondo pasó de R\$ 35,2 mil millones para R\$ 48 mil millones, lo que significa un aumento de apenas 36,3% (SAVIANI, 2008). De hecho, cuando el Estado nacional (en los gobiernos Cardoso y Lula da Silva) dejó de repasar R\$ 75 mil millones en la última década para la educación pública, en virtud de la DRU y de la corrección insuficiente del valor del Fundef, el anuncio de que el gobierno pretendería ampliar progresivamente las verbas federales para la educación para llegar, en cuatro años, a R\$ 5 mil millones, revela cuán lejos está el gobierno de la prioridad social. En los términos de Pinto (2009),

Ese adicional representará, a partir de 2009, cerca de 0,12% del PIB, lo que es muy poco. Basta observar que es menos de lo que la Unión debería destinar al Fundef en 2006, en los términos del artículo 6° de la Ley n° 9.424/1996. Como resalta el Informe del TCU referente a 2006 (TCU, 2007, p. 139), caso fuesen cumplidas las determinaciones del mencionado Acuerdo TCU en el 1252/2005-Plenario, el valor de la complementación de la Unión al Fundef en 2006 superaría los R\$ 5 mil millones.

El gobierno Lula da Silva no alteró la participación de la Unión en los gastos con la educación básica. Aunque la Unión retenga 60% de los tributos, ya descontadas las transferencias constitucionales obligatorias, su participación

---

<sup>23</sup> Para una visión general del PDE, sugiero el artículo Saviani (2007).

en los gastos con la educación básica entre 2000 y 2005 fue de modestos 6% (CASTRO, 2006 *apud* PINTO, 2010).

La reducida base material de la educación básica no es el único obstáculo a la educación unitaria. La formación docente adecuada al *ethos* educacional pretendido por el Compromiso Todos por la Educación es perfectamente adecuada a la educación minimalista. De hecho, la formación está estructurada en programas como el Pro-Licenciatura, que prevé la formación a distancia y, principalmente, con el consorcio UAB en el centro de la formación masiva de docentes. A partir de la definición de la EAD como “modalidad” de enseñanza por la Ley n° 9394/1996 y, principalmente, por el Decreto n° 5.622/2005, editado por el gobierno Lula da Silva, medida perfeccionada por el Decreto n° 6.303/2007, ya en el contexto del PDE, la EAD es la principal estrategia de formación de profesores, colocando las universidades a remolque de esta estrategia. Las implicaciones educacionales de ese desplazamiento son notablemente relevantes. La formación a distancia o en cursos presenciales de corta duración en los términos del *fast delivery diploma* (LEHER, 2007) vacía el territorio concreto de la formación universitaria – las facultades de educación y los institutos de ciencias básicas - y están referenciadas en directrices curriculares con foco en las denominadas competencias centradas en individuos. Certifica, pero no asegura, la formación.

En articulación con la formación docente, otra medida importante del PDE es el piso salarial. Previsto desde la promulgación de la Constitución, solamente fue efectivado 20 años más tarde, resultando en un avance parcial, pues, si la existencia de una ley es positiva, el piso establecido y el mantenimiento de la elevada carga horaria en sala de clase institucionalizan un grave retroceso. En efecto, la Ley n° 11.738/2008 instituye el piso salarial profesional nacional, estableciendo, para 2009 y 2010, el valor de R\$ 950,00 mensuales para la formación en nivel medio, en la modalidad Normal, en régimen de 40 horas. En la composición de la jornada de trabajo, la ley asegura apenas 30% para actividades extra clase. Cabe observar que el piso es inferior al reivindicado en el gobierno Itamar Franco por la entidad que sucedió a la Confederación de los Profesores de Brasil (CPB), la Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación (CNTE), de cinco salarios mínimos, que corresponden actualmente a menos de dos salarios. La ley también no define piso para los profesores graduados que, en la práctica, están sometidos al mismo piso rebajado.

Las políticas del gobierno Lula da Silva para la educación superior no tuvieron por objetivo alterar la creciente supremacía de la oferta privada sobre la pública. De hecho, actualmente 88% de las instituciones de enseñanza superior son privadas. Lejos de ser una expansión conducida por la “mano invisible del mercado”, el crecimiento se debe a fuertes incentivos tributarios por parte del Estado. Confirmando el acelerado proceso de comodificación de la educación, en 2004, el gobierno aprobó una ley de asociación público-privada en el sector educacional (ProUni) que estableció exenciones tributarias para 1.583 instituciones privadas de naturaleza empresarial, además de las 400 instituciones dichas filantrópicas, comunitarias y confesionales que ya habían conquistado la posibilidad de ese subsidio público en la Constitución. La mercantilización tiene como corolario la creciente internacionalización de la educación superior en los moldes del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), especialmente por medio de cursos a distancia, ofrecidos por cyber-rentistas y de *joint ventures* de empresas nacionales con corporaciones multinacionales de educación superior (Anhembí-Morumbi, Pitágoras, etc.).

La internacionalización en una perspectiva mercantil exige cambios en los sistemas educacionales en términos de liberalización de las condiciones de oferta y de movilidad de los consumidores entre regiones y países. Ese es el propósito de la creación de un espacio europeo de educación superior, objetivo principal del Proceso de Bolonia. Encubiertas por la narrativa de la ampliación de la oferta y de la democratización del acceso, esas directrices llegan al país en el segundo mandato de Lula da Silva. De conformidad con el bloque del poder dominante, la denominada reforma de la educación superior adopta el paradigma de la educación terciaria, inspirándose en el modelo norteamericano de los *community colleges*, que viene siendo difundido en el país, con la asesoría de la *United States Agency for International Development* (Usaid), como la mejor forma de operacionalizar el Proceso de Bolonia en el país.

La principal medida para efectivizar el modelo de la educación terciaria en las instituciones es el Programa de Reestructuración de las Universidades Federales (Reuni), una de las medidas del PDE. Este programa es un contrato de gestión en que las universidades públicas pactan alcanzar dos grandes metas: duplicar la relación entre el número de profesores y el número de estudiantes, alcanzando la proporción vigente en las particulares, y



asegurar una tasa de conclusión de 90% - a cambio del aumento de recursos, que podría alcanzar el equivalente a 20% del presupuesto de 2007 en 2012.

Para comprender el alcance de las metas de expansión del Reuni, cabe recordar que entre 1995 y 2005 el número de estudiantes de graduación creció más de 65%, el de alumnos de maestría 170% y el de doctorado ultrapasó 270%, conforme a los censos del Inep. Entretanto, los recursos en el período no se alteraron. El costo-alumno fue fuertemente reducido. La meta de su reducción es de 50% y debe ser alcanzada en 2011 con el Reuni, que tiene por objetivo ampliar las matrículas en más de 50% sobre el total de 2006. ¡Mientras tanto, el presupuesto de las Federales en 2011 no será muy diferente del existente en 1995, pero el total de matrículas ciertamente habrá sido ampliado en más de 120%!

En efecto, con relación a los recursos de costeo e inversión la orden de grandeza de los recursos no fue substancialmente alterada. A pesar de la ampliación de los recursos totales para las universidades, gran parte de esos recursos fue direccionada al pago de personal, en virtud de las reposiciones de la remuneración que permitieron la recomposición parcial de la remuneración percibida en 1995, período en que ya existía la presión neoliberal. Las verbas de costeo y de inversión tuvieron un pico en 2006, pero muy inferior a lo necesario para recomponer la infraestructura degradada hace años. La subfunción enseñanza superior ganó recursos de la orden de 20% entre 2003 y 2008, pero su relación con el PIB también disminuyó en el mismo período, cayendo de 0,48% para 0,40% del PIB.<sup>24</sup> La expansión de las matrículas y de los *campi* de las universidades federales creció significativamente (115 desde 2003), siguiendo el modelo de expansión vertiginosa y precaria del período Menem en Argentina.

Sin que hubiera cobertura presupuestaria para la expansión de las universidades públicas, una de las principales estrategias de diversificación de la oferta de educación superior, íntimamente relacionada al cyber-rentismo, es la educación a distancia, definida como modalidad de enseñanza por la LDB. La misma tuvo un crecimiento exponencial en el gobierno Lula da Silva, principalmente por el Decreto n° 5.622/2005, medida perfeccionada por el Decreto n° 6.303/2007, ya en el contexto del PDE.

<sup>24</sup> Conforme indicadores de la Secretaría del Tesoro Nacional, reproducidas por el SIGA, Senado Federal.

Cuadro 2  
Expansión del número de ingresantes/año en cursos  
de graduación a distancia

Año	<i>Ingresos Públicas</i>	<i>Ingresos Privadas</i>	<i>Ingresos Total</i>
2000			5.287
2002			20.685
2004	19.993	5.013	25.006
2005	54.176	117.210	171.386
2007			430.000 (*)

(\*)<http://www.abraead.com.br>

Fuente: Censos de la Educación Superior del Inep (INEP, 2006).

La alianza con los representantes del capital se verifica como axial. No apenas la llamada burguesía de servicios se beneficia de esa alianza, situación evidente en el caso de la EAD, del ProUni y del Fies, sino otras fracciones relacionadas con las industrias y con las *commodities* igualmente tienen relevante influencia en la definición del modelo de Ciencia y Tecnología del país, como es posible desprender del análisis de la Ley de Innovación Tecnológica y legislación afín. (BRASIL, 2004)<sup>25</sup>

La medida más objetivamente privatista y de mayor operativo de marketing del MEC es el ProUni. Creado en 2004, establece que el eje de la política de ampliación de las matrículas en la educación superior debe estar a cargo del sector privado, particularmente el de naturaleza empresarial. El ProUni es un programa de compra de cupos en las instituciones privadas por medio de la peor forma de uso de las verbas públicas, por lo tanto, la más opaca al control social: las exenciones tributarias. En este sentido, el ProUni desconsidera, inclusive, la Constitución Federal, que admitió la posibilidad de repase de verbas públicas a las instituciones comunitarias, confesionales y “filantrópicas”, pero no a las “particulares” con fines lucrativos. Eso desmiente el discurso de Tarso Genro y de Fernando Haddad de que el objetivo del ProUni era acabar con la fiesta de las llamadas filantrópicas. Conforme el censo del Inep de 2008, de las 2.016 instituciones privadas existentes en el país, 1.579 tienen fines lucrativos (que

<sup>25</sup> BRASIL. Ley de Innovación Tecnológica, ley n° 10.973, de 2 de Diciembre de 2004. Otras medidas relacionadas a esta ley: ley n° 11.080/2004 (instituye el Servicio Social Autónomo denominado Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial – ABDI), ley n° 11.196/2005 (“dispone sobre incentivos fiscales para la innovación tecnológica”, “Ley del Bien”) y ley n° 11.487/2007 (“altera la Ley n° 11.196/05 para incluir nuevo incentivo a la innovación tecnológica y modificar las reglas relativas a la amortización acelerada para inversiones vinculadas a la investigación y al desarrollo”).

por la Constitución no deberían recibir verbas públicas) y, por eso, son las principales beneficiarias del Programa.

Otra justificativa reiterada por el gobierno para el programa es el argumento de que existen cupos ociosos en las instituciones privadas. Obviamente, las privadas contratan docentes y mantienen infraestructura para los cupos efectivamente ocupados, inexistiendo la referida ociosidad. El ProUni nada tiene que ver con la ocupación de esta falsa ociosidad: el número de cupos “ociosos” en esas instituciones solamente creció con el ProUni, pasando de 42% para 50% de 2003 a 2006.

Es importante registrar que la contrapartida de las instituciones privadas a las exenciones fiscales es insignificante<sup>26</sup>. Por el proyecto inicial, las becas integrales corresponderían a 25% de los cupos. La Ley n° 11.096, del 13 de enero de 2005, prevé apenas 4,25% de becas integrales. Otra ventaja para el sector empresarial fue la garantía de exenciones tributarias para cualquier institución que adhiriera al programa, independientemente de los cupos disponibilizados. Eso explica el motivo por el cual el porcentaje de cupos del ProUni es fuertemente descendente, cayendo de 77% en 2005 para 58% en 2008.<sup>27</sup>

La mayor parte de las becas es ofrecida por “escuelas” de bajísima calidad que ofrecen cursos secuenciales y tecnológicos de corta duración. La mayor parte de las matrículas está concentrada en los cursos de las áreas de humanas/sociales o en cursos de corta duración. Al contrario de la publicidad oficial, los que se dirigen al curso de medicina, por ejemplo, son raros (0,7%) (TCU TC-013.493/2008-4). Además, entre los beneficiados, muchos no pueden seguir los estudios. Del total de becas concedidas de 2005 al primer semestre de 2008, hubo una evasión de 19,5%.

<sup>26</sup> Instrucción Normativa SRF n° 456, de 5 de octubre de 2004: “Art. 1°. La institución privada de enseñanza superior, con fines lucrativos o sin fines lucrativos no benéfica, que adhiriera al Programa Universidad para Todos (ProUni) en los términos de los arts. 5° da Medida Provisoria n°. 213, de 2004, ficará exenta, en el período de vigencia del término de adhesión, de las siguientes contribuciones e impuestos: I - Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social (Cofins); II - Contribución para el PIS/Pasep; III - Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL); y IV - Impuesto de Renta de la Persona Jurídica (IRPJ)”.

<sup>27</sup> Fuente: TCU- TC n° 013.493/2008-4.

Tabla 1  
Número de becas de estudio ofrecidas y renuncia fiscal asociada  
en el período 2005/2008

Año	N° de becas ofrecidas (en millares)	Renuncia fiscal (R\$ millones)	Becas ocupadas (***)
2005	112,3	106,7	95.565
2006	138,7	265,7	109.009
2007	163,8	126,0*	105.546
2008 1° semestre	195,4**	325,8*	75.213
Total	610,2	673,2	385.333

Fuente: Sisprouni

Secretaría de la *Receita* Federal (Coordinación General de Política Tributaria, Nota Copat n° 010/2007, de 02/03/2007). Para 2008, la previsión fue obtenida en el Demostrativo de Gastos Tributarios de 2008.

\*Estimativas.

\*\*No están computadas las becas complementarias de 25% ofrecidas por las IES sin impacto en la renuncia

Fiscal en el segundo semestre de 2008 (32.573 becas).

\*\*\* Sisprouni/MEC. Oficio n 7631/2008 – GAB/SESu/MEC (Citado en el Informe TCUTC-013.493/2008-4).

El hiato entre la renuncia al ingreso y el cuantitativo de becas a ser ofrecidas repercute en el aumento del costo medio de la beca. El referido Informe de Auditoría Operacional del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) (TC-013.493/2008-4) presenta un estudio hecho por la *Receita* Federal<sup>28</sup> agregando todas las instituciones (dichas sin fines lucrativos y particulares) pro tipo y otro documento informando el costo anual de la beca ProUni por mantenedora, sin identificarlas. La *Receita* concluyó que el costo medio *mensual* de cada beca ProUni, en el año de 2006 por mantenedora, fue de elevados R\$ 786,00. El costo anual de la beca ProUni en las mantenedoras de IES con fines lucrativos en 2006 – R4 5.935,00 – fue menos de la mitad del costo de la beca ProUni en las IES “sin fines lucrativos benéficos” – R\$ 12.515,00 – en cuanto el costo de las “sin fines lucrativos no benéficas” quedó muy próximo del costo de las benéficas – R\$ 10.992,00.<sup>29</sup> La conclusión del TCU es precisa:

<sup>28</sup> NT.-La Secretaría de la *Receita* Federal de Brasil (RFB) es un órgano específico y singular, subordinado al Ministerio de Hacienda, que tiene como responsabilidad la administración de los tributos federales y el control aduanero, además de actuar en el combate a la sonegación, contrabando, descamino, piratería y tráfico de drogas y animales.

<sup>29</sup> Sisprouni y *Receita* Federal de Brasil (citado en TC-013.493/2008-4).

El costo de una beca del ProUni para el Estado es mayor que el valor de la mensualidad de los cursos en que hay becarios del programa. *Significa decir que, en media, se ha ‘pagado’* – indirectamente – un precio mayor por los cupos en las instituciones privadas de enseñanza superior de lo que el monto que ellas efectivamente valen, especialmente en las instituciones sin fines lucrativos. (Informe TCU TC-013.493/2008-4. Itálico del TCU)

Además, el gobierno fortalece el programa destinando más recursos para las becas recibidas por los estudiantes que frecuentan cursos en horario integral.

Los beneficios para los empresarios del sector poseen reducido alcance social. De las matrículas realizadas en la enseñanza superior en 2005 y 2006, los becarios del ProUni, en el grupo etario de 18 a 24 años, ocuparon respectivamente 1,3% y 1,5%. De la población de 18 a 24 años, menos de 0,3% tiene acceso a la beca del ProUni (Informe TCU TC-013.493/2008-4).

El Fies es otra forma de subsidio al sector privado que, aunque independiente, está cada vez más articulado al ProUni, pues viene siendo utilizado para financiar, con intereses subsidiados, las becas parciales. El subsidio público se da por medio del costeo, por el Estado, de los intereses practicados en el préstamo al estudiante, que son inferiores a los del mercado. Se trata, por consiguiente, de un subsidio implícito.

Tabla 2  
Gastos implícitos del Tesoro Federal con el Fies (2004 – 2007)

Año	Valores corrientes (R\$ millones)
2004	212,6
2005	304,4
2006	156,8
2007	304,7

Fuente: Informe y Pareceres Previos sobre las Cuentas del Gobierno de la República, años 2004 a 2006, y Oficio n° 082/SPE/MF de 29/04/2008 (Citado en el Informe TCUTC-013.493/2008-4).

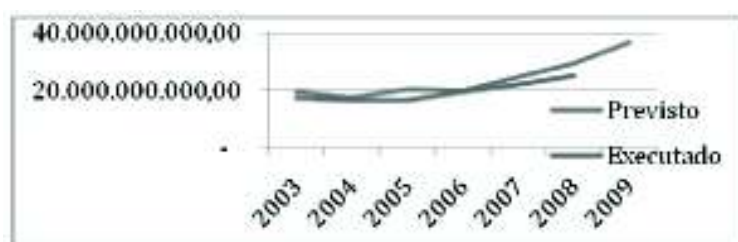
El Fies tuvo una ejecución de R\$ 685,5 millones en 2007. El Plan Plurianual (PPA) 2008-2011 apunta como meta del Fies alcanzar 700 mil beneficiarios en 2011, con 100 mil nuevos beneficiarios a cada año, lo que significa aumentar en casi 50% el número de contratos activos existentes en 2007. Cabe destacar que en el final del gobierno Cardoso, inequívocamente

comprometido con el sector privado, el FIES poseía 200 mil contratos. La Ley n° 11.552/2007 hizo posible el financiamiento por el Fies de hasta 100% de los valores para los estudiantes becarios parciales del ProUni, inclusive para los que poseen beca complementaria de 25% ofrecidas por las IES participantes de este mismo programa<sup>30</sup>, demostrando la complementariedad de los programas. En mayo de 2010, el MEC amplió aún más el programa de subsidio público a las instituciones privadas por medio del Fies, reduciendo la tasa de interés a la mitad (de 6,5% para 3,4% al año), la prolongación del crédito de 9,5 para 14,5 años, y la institución de mensualidades fijas, independientemente de la inflación y la tasa de intereses real. La expectativa del MEC en 2010 es invertir R\$ 1,6 mil millones en el programa, con el objetivo de subsidiar 200 mil nuevas matrículas en las instituciones privadas.<sup>31</sup>

Con relación al financiamiento general de la educación por la Unión, caben algunas rápidas consideraciones sobre la constitución del fondo público que, en 2005, correspondía a 35,4% del PIB. Examinando más de cerca la evolución del presupuesto general de la educación y del MEC a lo largo de la presente década, en valores constantes, es posible confirmar que la expansión de los recursos fue concentrada, como una burbuja, en los años de 2006 a 2008, no por casualidad el periodo de mayor expansión económica de la década. Con el contingenciamiento realizado por el gobierno federal en el presupuesto de 2009 en función de la crisis global, el MEC tuvo un corte de 10,6%, lo que corresponde a R\$ 1,25 mil millones (FOLHA DE SÃO PAULO, 31/03/2009, p. A4 *apud* PINTO, 2009).

Gráfico 1

Presupuesto de la Función Educación (2003-2009), valores constantes



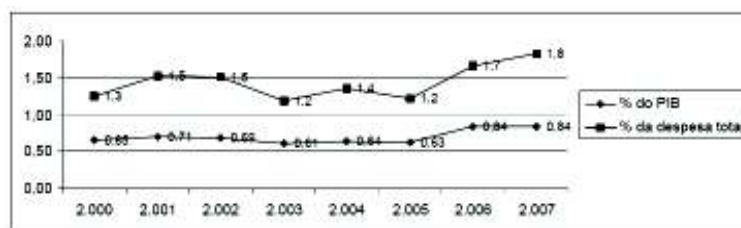
Fuente: Siga Brasil – Senado Federal (elaborado por FIÚZA, 2010).

<sup>30</sup> TCU, GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC-013.493/2008-4 (con 1 volumen).

<sup>31</sup> Ver WEBER, 2010.

La expansión verificada fue tan modesta en orden de grandeza que no se reflejó en la variación de los gastos en educación en relación al PIB (Gráfico 2). Examinado el presupuesto del MEC en relación al PIB es posible constatar empíricamente que no hubo esfuerzo adicional de verbas públicas para la educación. El análisis del presupuesto de la Educación en relación al PIB, en el período en cuestión, permite verificar que el mismo fue decreciente hasta 2005, habiendo una leve elevación en 2006 y 2007, pero los elevados cortes en el presupuesto de 2009 y 2010 ciertamente provocaron una inflexión en esa pequeña expansión. De hecho, el MEC fue el más afectado por los cortes presupuestarios de 2010 y tendrá R\$ 1,28 mil millones a menos para gastar en 2010. Con este nuevo corte, el presupuesto de la Educación perdió R\$ 2,34 mil millones con relación a los valores aprobados por el Congreso.<sup>32</sup>

Gráfico 2  
Gastos de la Unión con MDE (todas las fuentes) x PIB  
y gastos totales 2000/2007



Fuente: STN (PINTO, 2009).

## Problemas y desafíos

Lo que viene siendo presentado en los últimos años como una inflexión del neoliberalismo para el neodesarrollismo apaga el hecho fundamental de que los pilares del neoliberalismo siguen guiando el estándar de acumulación (KATZ, 2006). La especialización regresiva de la economía hipertrofia el peso del sector intensivo en recursos naturales en el conjunto de la economía brasileña. Con

<sup>32</sup> Renata Veríssimo y Edna Simão, Educação é pasta mais afetada em corte no Orçamento, *Agência Estado*, 31 de mayo de 2010, disponible en: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,educacao-e-pasta-mais-afetada-em-corte-no-orcamento,559625,0.htm>>. Accedido en: 10/07/2010.

eso, van consolidándose vastos sectores de menor complejidad en términos de cadenas productivas y que requieran menos fuerza de trabajo calificada, pues gran parte del proceso es movido por el trabajo simple. Hasta las filiales de las corporaciones multinacionales que actúan en sectores más sofisticados incorporan mucho menos fuerza de trabajo calificada que en sus matrices. El denominado neodesarrollismo tiene como presuposición que el costo de la fuerza de trabajo siga siendo rebajado. Como visto en este estudio, en el período del gobierno social-liberal no hubo reversión de la caída salarial de los años 1990, ni en términos del salario real medio, ni en la participación del trabajo en el PIB. La elevada explotación del trabajo es una ventaja comparativa para la competitividad del complejo productivo orientado hacia las *commodities* y para las plataformas de exportación.

Evidentemente, el concepto de trabajo simple, subyacente al estándar de acumulación, es histórico. Alguna calificación es necesaria, pero lejos de un estándar europeo e inclusive asiático, como en el caso del este de Asia y de China. Por eso, en el contexto del debate sobre la revocación del Decreto n° 2208/1997, el gobierno Lula da Silva no puede posicionarse a favor de la formación profesional integrada. Eso colidiría con todas las estrategias de formación profesional del Ministerio del Trabajo e inclusive con las políticas de expansión de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (Ifets) del MEC. La expansión de las universidades federales apoyada en los balizamientos del Proceso de Boloña camina en la misma dirección: Una formación adecuada al trabajo flexible y desreglamentado atendería a las necesidades de los sectores productivos.

La conmemorada mejoría de la escolarización en Brasil en los últimos 25 años en nada difiere, en términos generales, de la verificada en los demás países latinoamericanos. Visto en detalle, es posible afirmar que el avance en la escolarización no significa, necesariamente, democratización del conocimiento. Además, aunque decreciente, el analfabetismo aún es extremadamente alto, alcanzando cerca de 10% de la población de 10 años o más. Los analfabetos funcionales suman 22% de la población con 15 años o más. En el Nordeste, alcanzan 34,4%. Eso hace de Brasil uno de los países de América Latina con los índices más altos de analfabetismo, sin la complejidad de tener que alfabetizar grandes contingentes que utilizan idiomas de sus ancestrales, como Bolivia y Perú, países que igualmente poseen analfabetismo de la orden de 9,5% (CEPAL/PNUD/OIT, 2008). A despecho de la mejoría de los índices de escolarización, en 2009, 2,8 millones frecuentaban la enseñanza



fundamental en programas de EJA. A rigor, caso la baja escolaridad fuese un problema de grande proporción para la acumulación del capital en Brasil, el hecho de apenas 12% de la Población en Edad Adulta (PIA) poseer educación postsecundaria sería un grave problema nacional.

La política educacional focalizada no tiene como objetivo elevar el dominio de la ciencia, de la tecnología, del arte, de la cultura y de la cultura histórico-social. Tal vez por eso, no cause extrañeza que la mejoría en los índices educacionales no se haya reflejado de modo relevante en la calidad y en el estándar salarial de los puestos de trabajo. Son dos problemas interconectados a ser considerados: los puestos de trabajo no están requiriendo fuerza de trabajo con buen nivel de conocimiento, y la elevación de la escolaridad no está correspondiendo a la elevación de la cultura científica, tecnológica e histórico-social de los niños y jóvenes, en particular los de las clases trabajadoras.

La elevación de la escolaridad formal y los programas de formación profesional que proliferan en las periferias, muchos en asociación con entidades privadas vinculadas a las corporaciones, pueden ser un requisito para garantizar que el trabajadora tenga ciertas disposiciones disciplinarias y determinada sociabilidad, pero no conocimientos sobre los fundamentos del trabajo. La delegación tareas educacionales estratégicas a los representantes directos del capital anhela difundir en la masa trabajadora la pedagogía de la hegemonía (NEVES, 2005). La expropiación del conocimiento de los trabajadores es vista, antes, como positividad, condición para el mantenimiento del grado de explotación del trabajo existente en el país. En el capitalismo dependiente, vale la fórmula: expropiación sumada a explotación es igual a una mayor tasa de extracción de más-valía, haciendo posibles más lucros a distribuir a los dueños del capital.

La reversión de ese apartheid educacional clasista y racista no se agota en las luchas educacionales y, por eso, requiere organización, táctica y estrategia hagan posible transformar la problemática de la educación en una de las dimensiones de la lucha de clases en el siglo XXI. Florestan Fernandes defendió a lo largo de toda su vida la entrada de los trabajadores organizados en la escena histórica de la educación. Pero la participación de los trabajadores en las luchas educacionales no es espontánea. Requiere obligatoriamente el protagonismo de los educadores comprometidos con la educación popular que deben contribuir para establecer puentes entre los movimientos sociales y las luchas educacionales. Las condiciones actuales son favorables, pues todos los movimientos antisistémicos,

clasistas y autónomos comprendieron que necesitan formar sus militantes, abriendo diálogos con los educadores socialistas. La más importante iniciativa en ese sentido es la Escuela Nacional Florestan Fernandes, del MST. En esos procesos, tenemos una dialéctica importante, pues con base en esas interacciones, finalmente es posible responder a una indagación inquietante de Marx, en la crítica a Feuerbach (*Tesis sobre Feuerbach*, 1845):

La doctrina materialista de que los seres humanos son productos de las circunstancias y de la educación, [de que] seres humanos transformados son, por lo tanto, productos de otras circunstancias y de una educación cambiada, olvida que las circunstancias son transformadas precisamente por los seres humanos y que el educador tiene que ser educado él mismo.

La formación de los educadores solamente se completa en la lucha de clases, en la permanente interacción con los movimientos sociales, con el estudio de los problemas concretos colocados para la humanidad.

La mejor formulación estratégica para instrumentalizar los socialistas en ese embate fue la de Antonio Gramsci. Es necesario enfrentar la estrategia burguesa que busca someter toda la educación popular a su proyecto particularista, clasista, con el objetivo de difundir su propio americanismo como si este fuese universal. Para el autor de los *Cuadernos*, la defensa de la educación pública es parte de la estrategia de los subalternos. Pero, para eso, es indispensable superar las creencias pedagógicas liberales. En el último siglo, los educadores sustentaron consignas liberales como la gratuidad, la laicidad y el deber del Estado en la educación, y eso tuvo un carácter progresivo. Pero actualmente los liberales convergieron en la defensa de la educación minimalista para los trabajadores y, por eso, los educadores comprometidos con la emancipación humana, delante de la expropiación y de la explotación, necesitan romper con el cuadro ideológico liberal burgués. Por eso es indispensable alargar el campo de alianzas, insiriendo la lucha por la educación pública unitaria en la agenda de las luchas sociales más amplias contra mercantilización de la educación.

Desmercantilizar la educación es una consigna abiertamente anticapitalista. Para alejar el Movimiento Compromiso Todos por la Educación y todo su enorme aparato educativo del control de la educación pública, serán necesarias luchas sociales muy inmensas. Este embate nada tiene de simple, visto que las entidades neofilantrópicas gozan de apoyo y de enorme prestigio en los gobiernos municipales, estatales y federal, operacionalizan programas de

formación docente en asociaciones con universidades públicas y cuentan con decidido apoyo de la gran prensa. Un eje fundamental de lucha, en la óptica de los subalternos, es rescatar el concepto de público. Concretamente, eso significa que la escuela unitaria referenciada en el trabajo como principio educativo no puede ser encaminada por el Estado educador. Como Marx alertó energéticamente en la Crítica al Programa de Gotha, los socialistas no pueden delegar la educación del pueblo al Estado, pues en virtud de su carácter clasista, es este quien necesita de una educación muy ruda por parte del pueblo. La lucha del MST en las escuelas públicas es, una vez más, una inspiración. La escuela tiene que estar vinculada al poder popular, dialogar con las luchas sociales, ser auto organizada y autogerenciada por los educadores en los consejos populares. De inmediato, la lucha por el financiamiento público de modo a alcanzar 10% del PIB en la educación pública es un eje central. El financiamiento tiene que ser direccionado hacia la construcción de un sistema nacional de educación pública unitario, organizado y dirigido por el protagonismo de los educadores y de consejos sociales con amplia participación popular. Al mismo tiempo, será necesaria una revolución teórica en las instituciones educacionales, de la educación infantil al postgrado. Toda la enorme estructura positivista y la inmensa presencia de las corporaciones en los espacios de producción de conocimiento exigen enfrentamientos epistemológicos y epistémicos. Nuevamente, el comprometimiento de los educadores en las luchas sociales y en la investigación de los grandes problemas de los pueblos puede ser una consistente base para esta renovación del pensamiento crítico.



# El Sistema de Salud Brasileño en el Siglo XXI: Narrativas, mitos y críticas

*Ligia Bahia*<sup>1</sup>



**E**l Sistema Único de Salud (SUS) es el principal instrumento de materialización de la política pública de salud y punto central de actuación y formación de millones de trabajadores e investigadores. Las concepciones osadas subyacentes a la formulación y a la implementación de un sistema universal de salud en un país capitalista periférico, bien como su arquitectura institucional, impactaron las políticas de desarrollo social y marcaron la reconfiguración de las relaciones entre Estado y Sociedad.

Erigimos y mantuvimos en Brasil un generoso sistema público de salud, pero no logramos revertir los estándares segmentados de acceso y utilización de servicios. A lo largo del tiempo, los avances y las contradicciones del sistema de salud brasileño han sido tematizado cotidianamente. Las preocupaciones con los riesgos a la salud y problemas asistenciales relacionados con el acceso y calidad de la atención movilizan innúmeros investigadores orientados a contribuir para perfeccionar las bases institucionales de garantía del derecho a la salud.

El proceso relativamente largo y no lineal de implementación del SUS, las idas y venidas, la búsqueda de atajos y, sobre todo, los profundos cambios relacionados a la reinserción internacional de Brasil en el mundo contemporáneo, han sido narradas a partir de ángulos distintos. Evidentemente, no hay una historia verdadera que sintetice una construcción social tan compleja. Hoy, después de un razonable relevo de las coaliciones partidarias que gobernaron el

---

<sup>1</sup>Profesora adjunta de la Facultad de Medicina y del Núcleo de Estudios de Salud Colectiva de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (Nesc/UFRJ).

país, después de la redemocratización, hay vencidos que se tornaron vencedores y viceversa. Como los ingredientes de lucha, resistencia y oposición son indispensables en cualquier relato sobre el SUS y sobre la Reforma Sanitaria, lo que varía es la forma como los responsables por la exposición de los hechos se apropian de esos ingredientes.

Actualmente, la narrativa oficial sobre el origen y el desarrollo de las políticas sociales en vigor se extendió de los gabinetes para diversos foros que reúnen entidades de la sociedad civil. Para obtener un substrato simplificado, hechos y contradicciones fueron minimizados. Restó una bella y lineal evolución para un futuro que ya llegó. Diversos textos de divulgación de órganos públicos afirman que la redemocratización de Brasil y la promulgación de la Constitución de 1988 promovieron avances en políticas públicas de bienestar social compatibles con naciones más desarrolladas (IPEA, 2010).

El script actual de desarrollo del SUS, aunque escrito por otros autores e interpretado por veces como acto independiente, también fue sometido a una profunda revisión. Considerado ora como el mayor programa de inclusión social del mundo, ora como el mejor sistema de salud del mundo, el SUS se consagró en arenas que reúnen trabajadores, representantes de usuarios, técnicos, administradores, políticos y ciertos empresarios como solución implementada.

Y la fuerte sensación de vuelo en el séptimo cielo no deriva de imprecisiones de los equipamientos de control. Las medidas para enfrentar la crisis internacional fueron bien sucedidas; caso no haya un nuevo recrudescimiento, caminamos hacia la retomada del crecimiento, ya perceptible en la evolución del Producto Interno Brutos (PIB) de los primeros meses de 2010. Y más: el aflojamiento de los marcos ortodoxos y conservadores de la política económica, movilizados para debelarla, fortaleció sectores y prácticas desarrollistas. No es por otra razón que, en las elecciones 2010, los tres candidatos a la presidencia de las coaliciones más tradicionales acentúan sus perfiles progresistas, pasado de izquierda y compromiso con el perfeccionamiento y hasta con la radicalización de las actuales políticas.

Con todo, las exposiciones evolucionistas, generalmente fundamentadas en números, tornan invisibles los conflictos sociales y substituyen análisis críticas – inclusive el balizamiento cuidadoso de los avances y la formulación de proyectos estratégicos de reforma – por una creencia tecnocrática. Una vez que los principales desafíos económicos y sociales de Brasil habrían quedado atrás, tenemos apenas problemas de calidad y gestión.

El triunfalismo expresado en la exhibición de indicadores económicos y sociales positivos, desautoriza cuestionamientos. En el plan más específico, la prueba de los nueve está en las evidencias sobre la disminución de la desigualdad, medida por las rentas individuales para el conjunto de las políticas y, cuando se trata de la salud, por la forma de acceso y utilización de servicios. Interpretaciones y explicaciones más totalizantes son poco o casi nada requeridas.

En la salud, la valorización del “mapeamiento” y el acompañamiento de las tendencias de variables comportamentales y del consumo de acciones de los individuos colocó en el córner los intentos de interrogar la estructura y la dinámica de la producción y distribución de riesgos, de problemas de salud y de los bienes y servicios disponibles para responderlos (COHN, 2005). La fuerte sensación de ya conocer todo y de que la realidad es accesible mediante cuantificaciones supuestamente neutras confiere a la reflexividad un sabor “pasadista”.

Bajo tal encuadramiento cognitivo, las políticas sociales, la política de salud, y especialmente el SUS pasan a ser encarados como proyectos encerrados y victoriosos, cuando mucho carentes de reparos incrementales. El rebalse de ese abordaje normativo para tesis opositoristas de diversos matices no es menos dañino. Menospreciar la ascensión social de millones de brasileños – cuya renta los categorizaba como miserables -, la ampliación de las coberturas de los equipos de salud de la familia, bien como el mayor acceso a medicamentos, no contribuye para la problematización de la realidad.

En ese sentido, las disputas en torno de la extensión de los cambios sellan alineamientos relativamente consolidados que tornan el pensamiento y las políticas emanadas de esas coaliciones poco perceptibles. Consecuentemente, el presente trabajo sistematiza algunos elementos de las narrativas de defensa del SUS para interpelar sobre el momento actual. Se trata de un ejercicio, aún embrionario, volviendo apenas a identificar irregularidades en las planicies evocadas por las acepciones recientes sobre las políticas de salud.

## **Defensa y Ataque al SUS**

En el ámbito de los foros de la salud pública, asistimos a una operación sutil en el pensamiento de los así denominados sanitaristas. En los años 1990, las narrativas positivas sobre el SUS se justificaron por la defensa contra los ataques neoliberales, principalmente externos, casi siempre encarnados en las figuras del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. A lo

largo de los gobiernos Lula, investigadores, técnicos, administradores y políticos, abrigados bajo la bandera de “defensa del SUS” reconvocaron los mismos argumentos. Pero, esta vez sin el yugo de la espada del enemigo externo sobre la cabeza, la lucha por el SUS se desplazó hacia el interior de espacios interburocráticos.

Entre las muchas circunstancias que concurrieron para fijar las actuales acepciones sobre el SUS, no se podría dejar de llevar en consideración el gran viraje pragmático de sectores de la izquierda. El Partido de los Trabajadores (PT), antes adepto de teorías que contestaban radicalmente las tesis de modernización a la brasileña, centrada en el Estado y en sus agencias, no apenas absolvió como pasó a rendir culto a una historia pretéritamente considerada responsable por los problemas del presente (VIANNA, 2009). En el gobierno Lula, la exaltación del papel activo del Estado en la construcción de la nación se tradujo no apenas en las proposiciones inmediatas de formar y expandir equipos propios para imprimir marcas en las políticas, sino que exigió, también, una revisión de los juicios sobre nuestro pasado.

La ampliación del Estado mediante la incorporación de representantes de entidades clasistas de empresarios y trabajadores izados a la dirección de ministerios estratégicos, así como el lanzamiento del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), en el segundo gobierno Lula, movilizó discursos de revalorización de los gobiernos de Getúlio Vargas y Juscelino Kubitschek. La amalgama de identidades de esos personajes con Lula encubrió ruidos factuales perturbadores de la historia reciente. La Constitución de 1988, no firmada por el PT, se tornó el símbolo máximo de la actual modernización democrática; los regímenes de capitalización de la previdencia, antes categorizados como paradigmas del neoliberalismo y razón de una fuerte oposición de los partidos de izquierda al gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fueron absorbidos; y los programas de transferencia de renta fueron alzados al estatus de principal política social de Brasil.

Ese ciclo de modernización conducido por el PT parece también haber dejado para tras los exacerbados debates en torno de la naturaleza de transición por el alto de la Reforma Sanitaria Brasileña y las polémicas sobre la efectividad de los cambios tópicos consecuentes a la implementación del SUS vía cambios en las instituciones estatales. El suceso de la operación depende de reescribir la historia del movimiento sanitario, revisar sus formulaciones y cambiar el papel de sus personajes.

Existen suficientes indicios de la “repaginación histórica”, posiblemente



desavisada, sobre el SUS y acerca de la Reforma Sanitaria. Uno de los ejemplos más conspicuos es la substracción de parte de la trama y de los papeles del Partido Comunista Brasileño (PCB) y del Centro Brasileño de Estudios de Salud (Cebes) en la película “Políticas de Salud en Brasil: un Siglo de Lucha por el Derecho a la Salud”, financiado por la Secretaría de Gestión Estratégica y Participativa y ampliamente divulgado a partir de 2007 (MS, 2010). La cirugía, de gran porte, casi hizo desaparecer la participación de Sergio Arouca, entre otros, en la lucha por la salud pública brasileña.

Otro registro ilustrativo de modelaje es la aprensión del advenimiento del SUS como un marco concreto e inmediato del derrumbe de barreras de acceso. No son pocas las autoridades públicas, técnicos y estudiantes que suponen la existencia de una especie de periodo tenebroso en el cual había brasileños con derechos de seguridad social, incluyendo atención médica, y una masa sin ninguna asistencia. El desconocimiento sobre la actuación previa del propio Ministerio de Salud y de gobiernos infra-nacionales y, sobre todo, a respecto de las medidas adoptadas por la propia Seguridad Social para universalizar coberturas a lo largo de la industrialización y urbanización, compromete el entendimiento sobre substrato de las proposiciones de reforma del sistema encaminadas a la Constitución de 1988.

Ciertamente, la comprensión de los significados y de las repercusiones de esas reconstrucciones sobre el pasado no atiende al propósito de denunciar eventuales versiones falsificadas, pero dimensiona sus posibles efectos sobre las actuales evaluaciones del SUS y de la Reforma Sanitaria. Las aprensiones diferenciadas sobre el sistema de salud brasileño estimulan hipótesis sobre la calibración de los juzgamientos sobre el proyecto de la reforma de la salud. La suposición del pasaje del cero para una situación de inclusión asistencial carga consigo la disposición para efectuar buenos descuentos.

Se conceden “descuentos” especiales a los temas conectados directamente con la formulación e implementación de políticas. El rebajamiento de los niveles sobre las dimensiones del SUS y profundidad de la Reforma Sanitaria, aliado a registros oficiales poco sensibles a la captación de retrocesos pone en relieve una agenda de debates sobre la gestión de recursos.

En las directrices de “defensa del SUS” hay tres puntos principales. El primero y el segundo son la reglamentación de la Enmienda Constitucional 29 y la priorización de la atención básica, que envuelven el Ministerio de Salud, secretarios de salud, parlamentarios, empresarios y diversas entidades de la sociedad

civil. El tercer tópico de la orden del día se refiere a la creación de Organizaciones Sociales (OS) y Fundaciones Estatales de Derecho Privado; hay quien, por defender el SUS, se oponga a ellas, y aquellos que, por las mismas razones, las apoyan.

Esa agenda filtra fenómenos emergentes y las políticas de privatización de la salud en curso, excepto aquella conectada con la gestión especialmente de los contratos de trabajo de profesionales de salud. Las transformaciones en el mundo del trabajo y en el medio ambiente, la violencia urbana, la pluralización religiosa, la judicialización de la política, el papel de los medios de comunicación, la financiarización de la economía, los nuevos equilibrios internacionales y las redefiniciones de las relaciones de género y raciales son frecuentemente reducidas a las dimensiones de gestión de cada tema. En ese escenario inhóspito la presentación de las múltiples dimensiones de la salud, la privatización se torna, casi siempre, un plano de fondo, tejido diligentemente por enemigos difusos. Así, quien defiende el SUS ataca el pasado próximo, asumiendo las tesis del pasado más distante. El enemigo es la política neoliberal y los héroes, aquellos que permanecieron atrincherados, resistiendo.

Disponemos de pocos análisis sobre las tramas más recientes. Los antagonistas son las agencias internacionales y sus tentáculos internos, materializados por las políticas del gobierno Fernando Henrique Cardoso. ¿Y ahora, en el área económica del gobierno Lula? ¿Qué decir entonces de entidades sindicales y políticos defensores del SUS y de una expansión de planes privados de salud para sus asociados a costa de recursos públicos? ¿Estamos refiriéndonos a un mismo SUS? Esa no es una pregunta retórica. Es preciso efectuar algunos ajustes con el pasado para seguir adelante.

Rescatar la importancia inconmensurable de la lucha y de la preservación del capítulo de la salud en la Constitución, bien como la efectiva institucionalización del SUS y la extensión de coberturas de las acciones de salud, no implica minimizar los cambios en la legislación concerniente a la seguridad social y en las concepciones y prácticas de protección social. Las políticas públicas, encadenadas, sobre todo, por la Constitución Federal de 1988, delinearon grandes ejes de intervención del Estado en el campo de la protección. Pero, en el límite, se puede afirmar que el SUS como componente de la seguridad social jamás llegó a ser constituido. A su vez, tal asertiva no implica la atribución de una valorización negativa, apenas una constatación sobre los alejamientos del SUS y de la Reforma Sanitaria de su proyecto original (PAIM, 2008).

Delante de acepciones bastante distintas sobre el SUS, se puede tan

solamente contemplar y hasta saludar la polisemia. Pero el SUS, encarado apenas como un programa asistencial para quien tiene menor renta, queda destituido de su naturaleza de política pública de Estado. Consecuentemente, el valor del conjunto de convenciones, normas, instituciones, valores y acciones que conectan el derecho a la salud a la ciudadanía se torna necesariamente inferior a aquel obtenido por las realizaciones de cada gobierno.

## **La Política de Salud en el Brasil del Siglo XXI**

En los últimos años, los temas y las prácticas relacionados a la salud adquirieron centralidad en el cotidiano de las poblaciones. En la contemporaneidad, las condiciones ambientales y la salud corporal, al lado de la prevención y tratamiento de enfermedades, pasaron a integrar definitivamente la búsqueda por el bienestar. La ampliación de la jurisdicción de la salud para variadas formas normativas de cuidados acopló innumerables prácticas de auto cuidados a los procesos institucionalizados especializados de diagnóstico y tratamiento de los problemas del cuerpo y de la psique. Actualmente, la búsqueda por salud, calidad y prolongamiento de la vida genera demandas no apenas para establecimientos de salud tradicionales e industrias de equipamientos y medicamentos, pero también para, entre otros, medicinas alternativas, corrientes de auto ayuda, academias de gimnasia y clínicas de estética. Este ensanchamiento del espectro de bienes y servicios disponibles para proveer salud, conjugado con estándares demográficos y epidemiológicos caracterizados por la reducción de la fecundidad y envejecimiento de las poblaciones y las presiones fiscales consecuentes a la elevación de los gastos sectoriales, viene estimulando el debate y la adopción de reformas en diversos sistemas nacionales de salud.

La salud representó, en 2009, la quinta mayor causa de preocupación (atrás apenas del desempleo, de la situación económica, de la inflación y del crimen) para los ciudadanos de los países-miembros de la Unión Europea, según dimensionamiento hecho por el Eurobarometer. En los Estados Unidos, en la investigación con electores, conducida por Gallup en 2010<sup>2</sup>, la economía fue considerada la principal motivación para el voto; la salud quedó en segundo lugar; el desempleo, en tercero; el déficit fiscal, en cuarto; y el terrorismo, en

<sup>2</sup> Gallup, 2010. *Voters Rate Economy as Top Issue for 2010*. Disponible en <http://www.gallup.com/poll/127247/Voters-Rate-Economy-Top-Issue-2010.aspx>

quinto. En respuesta, diversos cambios en la organización, en el financiamiento y en las coberturas asistenciales tomaron curso en esos países, siendo la denominada Reforma Obama, por su fuerte contenido polémico, la más divulgada.

En contraste al régimen de confinamiento del tema salud, impuesto por la Presidencia de la República durante los dos mandatos de Lula, los medios de comunicación continuaron difundiendo sistemáticamente problemas de los servicios de salud pública. Durante los últimos años, el colaje de imágenes de innumerables personas en las filas, echadas en hamacas en el suelo o en corredores, equipamientos rotos, predios mal conservados y sucios al SUS se intensificó. Pasamos, también, a naturalizar el hecho de que las cámaras captan, apenas y con inmenso respeto, los frontispicios de hospitales privados responsables por la atención de autoridades, inclusive gubernamentales, o las noticias sobre los pacientes eminentes relatadas por sus médicos.

De un lado, el retrato de personas amontonadas y angustiadas revelado por escenas en el interior de los servicios públicos y, de otro, la visión del orden establecido por la puerta inexpugnable de un hospital que protege la privacidad de los enfermos expresan con sobra la preservación de la discriminación en la atención a la salud. Las respuestas oficiales a la difusión, sea amplificada o no, de las disparidades nucleadas por la asistencia a los problemas de salud movilizan dos órdenes de argumentos. La primera acentúa la correlación de las desigualdades en la salud con la renta. Y, con eso, allana las especificidades sectoriales, en la medida en que subentiende que la resolución de los problemas de salud depende exclusivamente de medidas económicas. La segunda atribuye a las diferencias de tratamiento a los brasileños que buscan atención a desigualdades estructurales. Los desdoblamientos de ambas las vertientes son polares: o ya habríamos dado pasos largos en la conquista efectiva del derecho a la salud con el aumento de la renta o solo lo alcanzaremos en el socialismo.

Esas interpretaciones, entretanto, pasan lejos del diagnóstico de los brasileños, que, desde 2007, apuntan la salud como el principal problema del país en las investigaciones de opinión sobre las áreas críticas<sup>3</sup> o como razón de desaprobación del gobierno. En diciembre de 2009, las áreas con mayor índice de aprobación del gobierno Lula fueron combate al hambre y a la pobreza (60%), medio ambiente (58%), combate al desempleo (57%) y a la inflación (54%), además de la educación (54%). Los mayores índices de desaprobación fueron

<sup>3</sup> Según datos de Datafolha, 2009.

<sup>4</sup> Según Ibope, 2009.

registrados para seguridad pública (59%) y salud (57%)<sup>4</sup>. Brasil, envuelto con las políticas macroeconómicas de ajuste fiscal y con la acepción de inclusión social orientada por la ampliación del poder de consumo, caminó hacia adelante, pero se mantuvo en la contramano de las tendencias mundiales de priorización de las políticas sociales basadas en la oferta de bienes y servicios públicos y no logró responder a las necesidades y demandas internas de salud.

### **La Salud en el gobierno Lula: avances e impases**

Durante los dos mandatos del gobierno Lula, el cargo de ministro de Salud fue ocupado por cuadros oriundos del denominado movimiento sanitario, comprometidos en llevar adelante la efectivación del Sistema Único de Salud y hacer avanzar la Reforma Sanitaria Brasileña. Todos los cuatro ministros de Salud del gobierno Lula fueron reclutados de las filas de sanitaristas brasileños.

La homogeneidad del criterio de selección de los ocupantes del Ministerio de Salud es una señal de distinción del gobierno Lula. Anteriormente, los perfiles de esos ministros, inclusive en el periodo de redemocratización, variaron entre el de médico prestigiado, científico, médico parlamentario, médico sanitarista, médico gestor y economista.

Entretanto, la preferencia por escoger profesionales con una trayectoria de militancia activa en la salud pública no necesariamente correspondió a la priorización del tema en la agenda gubernamental. El poco énfasis concedido a los problemas de salud, justificado ora en función de las acepciones hegemónicas acerca de la resolución de los principales problemas de salud por el SUS, ora por los impactos positivos de las políticas de transferencia de renta sobre la salud, se expresó concretamente por los recursos financieros insuficientes destinados al sector.

Consecuentemente, en los pocos momentos en que la salud estuvo en el proscenio de las acciones gubernamentales, lo que se resaltó fue la aprobación o no de la CPMF (Contribución Provisional sobre Movimiento Financiero) y la corrupción. Aunque meritorias, las iniciativas de los ministros de Salud y sus equipos fueron insuficientes para revertir la participación coadyuvante de la salud en el gobierno Lula. Por otro lado, la permanencia de liderazgos del movimiento sanitario a frente del Ministerio de Salud, a pesar de cierta discontinuidad administrativa, permitió avances considerables en relación a la formulación de perspectivas para el sistema de salud brasileño.

Los desenlaces de la combinación entre el severo ayuno de recursos financieros para la salud, embalados en los enunciados de subordinación de las políticas de salud a las de mejoría general de las condiciones de renta, con la relativa estabilidad y explicitación de agendas de fortalecimiento del SUS por los dirigentes del Ministerio de Salud, son contradictorios. Por un lado, los inmensos problemas de acceso y calidad de la asistencia de la red pública se acentuaron y, sobre todo, pasaron a ser encarados con profundo conformismo por parte de los profesionales de salud y de los usuarios. Alternativamente, se registran avances en relación a la expansión de programas específicos, como el de Salud de la Familia, Farmacia Popular, Servicio Móvil de Atención de Urgencia (SAMU) y Asistencia Odontológica. Otros esfuerzos, como la estructuración de redes de salud regionalizadas y articulaciones de la salud con las agencias vinculadas a la innovación tecnológica, son menos visibles, pero extremadamente relevantes como delineamientos de políticas sistémicas para la salud.

Dada la magnitud de las contradicciones entre la mitigación de los recursos financieros, las necesidades, intenciones y la ampliación efectiva de determinadas acciones, las políticas de salud del gobierno Lula no admiten evaluaciones a la ligera. Entre 2003 y 2010, la coalición gubernamental claramente favorable a lo “social” puso en jaque la actualidad y el acierto de las concepciones de la inscripción de la salud, incluyendo su componente asistencial, como derecho de ciudadanía.

De ahí, los encuadramientos excesivamente valorativos, fácilmente identificables en las asertivas “el SUS es el mejor sistema de salud del mundo” y “el capitalismo es incompatible con el derecho a la salud”, que borran la dimensión temporal de los procesos políticos. Además de eso, los conflictos de poder son poco adecuados al análisis de la valorización de la salud por el gobierno Lula. Tampoco las presuposiciones que auxiliaron la comprensión de los movimientos iniciales del gobierno Lula en la salud, tales como el origen de los sindicalistas y su vinculación con los planes privados de salud, contribuyen aisladamente para la comprensión de los procesos de cambios y la fijación de estándares de políticas sociales que gravitaron en torno de la agenda gubernamental. Juzgamientos apriorísticos, además, pueden turbar la visibilidad de especificidades de las coaliciones políticas centradas en el PT o en el PMDB, que se revezaron en el Ministerio de Salud.

El carácter de los cambios en salud en el gobierno Lula es controvertido. Para algunos, el saldo de la expansión de los programas, localizados

preferencialmente en regiones en las cuales residen las poblaciones de menor renta, tales como Salud de la Familia, Brasil Sonriente, SAMU y demás acciones asistenciales orientadas hacia la prevención en salud, representa una inflexión en dirección a la adopción de políticas de cuño redistributivista en salud. Otros consideran que la persistencia del subfinanciamiento impidió el curso de transformaciones estructurales. El punto de contacto entre ambos los enfoques es el reconocimiento de las dificultades para dotar el SUS de instrumentos esenciales a la efectivación del derecho a la salud. Más de 20 años después de la aprobación de la Constitución de 1988, el SUS aún no dispone de soportes mínimos, estables y unificados, sea en lo que dice respecto al aporte de recursos financieros, sea en lo que concierne al registro de informaciones orientadas hacia la garantía del acceso, utilización de servicios y monitorización de la calidad de los servicios prestados.

Los obstáculos antepuestos al ejercicio del papel conductor de políticas del Ministerio de Salud desplazaron el locus de las transformaciones. No fue por otra razón que, en el contexto pre electoral, los cambios en la oferta de servicios efectuados por gobiernos estatales y algunos municipales adquirieron bulto nacional. El destacado papel de los gobiernos de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y Bahia, en el estímulo a la expansión de servicios de atención primaria, pre hospitalario y hospitalario vinculados a organizaciones basadas en diferentes acepciones del gerencialismo (ABRUCIO, 1997) tuvo como denominador común la adopción de respuestas a los problemas de salud ancladas en la movilización de formatos e incentivos institucionales por coaliciones opuestas en el espectro político-partidario. Consecuentemente, el acento conferido a la dimensión administrativa del sistema de salud de esas experiencias subnacionales reitera la irrelevancia de las políticas de Estado y sus inherentes fundamentos nacionales. Además de eso, borrar los trazos originales de proyectos societarios distintos desmoviliza articulaciones transversales y horizontales de movimientos sociales y partidos políticos y condena la salud al aislamiento técnico y especialización.

Por otro lado, la florada de ministros sanitaristas en el gobierno Lula hizo posible cierta continuidad de acciones y consolidó valores y prácticas orientados por la importancia del derecho a la salud. La insistencia sobre los aciertos del SUS como proyecto de construcción de una nación solidaria y la expansión de coberturas de la atención primaria proyectaron internacionalmente la política brasileña de salud y fortalecieron las

instituciones nacionales de enseñanza e investigación de salud pública. Durante los ocho años del gobierno Lula, el Ministerio de Salud contribuyó para aumentar significativamente el acervo de reflexiones sobre la salud en Brasil.

Extraer un saldo de esos desenvolvimientos irregulares, evitando caer en la tentación de atribuir a un gobierno, o más específicamente a una política sectorial, la tarea de deshacer las sólidas amarras de las desigualdades subyacentes a los problemas de nuestro sistema de salud, no es una tarea trivial. Posiblemente, la mejor vitrina de presentación de los resultados de los esfuerzos dispendidos en la salud por el gobierno Lula no es un debate estático sobre la cantidad de realizaciones o la magnitud de las fallas.

### **Ni “Derrota” ni “Derrumbe”: la necesidad de una narrativa Realista**

Cualquier reflexión sobre los posibles impactos de la actual conformación del conjunto de las políticas públicas, entre las cuales la de salud, para la reducción de desigualdades y privilegios tendrá que llevar en consideración los profundos cambios en el mundo y en Brasil. A final de cuentas, en el transcurso de los años 1970 y 1980, hubo un claro confronto entre la estrategia de la derrota<sup>5</sup> y la del derrumbe<sup>6</sup> para el enfrentamiento del régimen militar.

El resultado de las elecciones de 1974, favorable al Movimiento Democrático Brasileño (MDB), señaló a los adeptos de las tesis reformistas las posibilidades de derrotar el régimen militar por vías democráticas. Quien criticaba el gradualismo proponía la ruptura con el capitalismo (VIANNA, 2006). Los

<sup>5</sup> La estrategia de la *derrota*, capitaneada por la Declaración de Marzo, de 1958, del Partido Comunista Brasileño (PCB), apostaba en la alianza pluriclasista, teniendo como directriz la democracia. En ese documento, el PCB considera la *cuestión democrática y la vía pacífica* como elementos centrales para la transformación de la sociedad. “El camino pacífico de la revolución brasileña es posible en virtudes de factores como la democratización creciente de la vida política, el ascenso del movimiento operario y el desarrollo de la frente única nacionalista en nuestro país. El pueblo brasileño puede resolver pacíficamente sus problemas básicos con la acumulación gradual, pero incesante, de reformas profundas y consecuentes, en la estructura económica y en las instituciones políticas, llegándose inclusive hasta a la realización completa de las transformaciones radicales colocadas en la orden del día por el propio desarrollo económico/social de la nación” (Declaración Sobre la Política del PCB. *VOZ OPERÁRIA*, 22-03-1958). Disponible en <http://www.marxists.org/portugues/tematica/1958/03/pcb.htm>.

<sup>6</sup> A la clase trabajadora tendría la tarea de “cortar el nudo gordiano de una historia que enlaza la burguesía, en escala casi colectiva al conformismo pro imperialista y a la reproducción del ‘antiguo régimen’ bajo nuevas bases y nuevas formas” (FERNANDES, 1996).



análisis sobre la transición democrática incorporaron esas tesis<sup>7</sup>. En aquel contexto, la contestación de la salida constitucionalista se expresó en la recusa del PT, el principal articulador de la izquierda, en firmar la Carta de 1988. Esa postura del PT contribuyó para que la nueva Constitución fuera recibida con indiferencia e inclusive con cierto desdén por sectores de los movimientos sociales – sobre todo sindicatos (DELGADO, 2000).

Posteriormente, las disputas entre las formas de democracia y socialismo y las posibilidades de profundización de la construcción de la esfera pública se confrontaron en un mundo pos caída del muro de Berlín, con la agenda de modernidad liberal, de los presidentes Fernando Collor y Fernando Henrique Cardoso, cuyas reformas, orientadas por el trípode estabilización, privatización del patrimonio estatal y apertura comercial, promovieron una radical transformación en el papel estratégico del Estado (BOSCHI & LIMA, 2002). La resistencia de los movimientos sociales, por veces combatidos y criminalizados, como el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, y la actuación opositora del PT a las políticas neoliberales, se organizó en torno de la Constitución de 1988.

En el gobierno Lula, después de los embates sobre la reforma de la Seguridad Social — caracterizada por Marques & Mendes (2005) como antidemocrática, antirrepublicana y promotora de redistribución de renta al contrario, entre los servidores y el capital financiero —, la exigencia de los derechos promulgados por la Constitución de 1988 transbordó de las directrices de los movimientos sociales para las agendas del Poder Ejecutivo. Paradójicamente, ese movimiento de convergencia y reconocimiento de una Constitución, antes combatida por prever derechos de seguridad social, legitimó o, por lo menos, suscribió silenciosamente el accionamiento de dispositivos de protección social externos a la Seguridad Social, tales como programas de transferencia de renta y fondos de pensión (GRÜN, 2005).

Así, no está fuera de lo común que las nociones de superioridad de la capitalización en relación a la repartición de los riesgos individuales y no de los

---

<sup>7</sup> Florestan Fernandes ponderó que la “Nueva República” surgía sin la superación del antiguo régimen. La composición por lo alto impidió el desplazamiento del poder para las clases subalternas y facultó la recomposición del sistema oligárquico. Los partidarios del cambio se agarraron a una racionalidad conciliatoria (1996). Alternativamente, para Carlos Nelson Coutinho el proceso de apertura no habría ocurrido de “arriba para abajo”, por lo contrario, aunque la transición se haya reproducido, en algunos momentos, la vieja tradición brasileña de los “arreglos por lo alto”, también fue determinada por la presión “de abajo” (2000).

colectivos, como indicativos de caminos seguros para encontrar la solución de los problemas sociales, sean presentadas en defensa de la Constitución de 1988. No es por otra razón que la extensión de los mandatos trabajistas de la esfera sindical para la actuación en fondos privados de pensión y organizaciones de planes privados de salud se compatibiliza con la militancia pro constituyente.

Son los intentos de contornar las articulaciones de las cuestiones de protección social con los mercados financieros y acatar o no sus dictámenes que deshidratan la agenda de la salud. La condenación populista anti financiera o la arrogancia de quien supone disponer de capacidad para moralizar la mercadorización de las políticas de protección social no substituyen la necesidad de conocer, debatir y encontrar medios para reorientar los reales flujos que interconectan riesgos sociales a riesgos financieros.

La reciente movilidad social es muy expresiva en los estratos de renta de la denominada baja clase media, y el crecimiento del empleo formal presiona la elevación del salario mínimo. Entretanto, la política económica ortodoxa, que mantiene superávits elevados, intereses estratosféricos y cambio valorizado, sigue incentivando la adopción de estrategias rentistas. El nuevo grupo de consumidores elevados a los “estándares de vida de la clase media” es financiado con tasas de interés exorbitantes, sea en la concesión de créditos y en las ventas a plazo (que no admiten descuento para el pago a vista, como si los intereses no estuvieran embutidos) y en los subsidios públicos a la oferta y a la demanda de planes de salud baratos y precarios (QUADROS, 2010).

Las políticas públicas, para expandir el acceso a planes de salud con coberturas muy restringidas y para contornar los problemas de la red pública de salud, glamurizan un acceso a la atención a la salud muy limitado. La inducción de la vinculación de nuevos clientes a un simulacro de las condiciones de atención a la salud disponible para trabajadores calificados y segmentos de mayor renta no pasa de estrategia de marketing y no admite extrapolaciones para más allá del ámbito de los negocios.

Desde Oliveira (2003), diversos estudiosos buscaron entender los impactos de la financierización y control de fondos públicos en la estructura de clases y representación de intereses. La presencia de sindicalistas en la administración de esos fondos produce un nuevo conjunto de representaciones y creencias sobre el mercado financiero, sobre todo o de su modernidad por referencia a la caducidad atribuida a los servicios públicos, y define una identidad de “moralización del capitalismo”, que sanciona el “social” en el mercado financiero (JARDIM, 2009).

En la salud, la alegación de la conducción de sindicalistas para los cargos de administración de entidades privadas de planes de saúde fue la perspectiva de corregir imperfecciones del mercado. Y los discursos incisivos en defensa del SUS, asegurando su compatibilidad con la lógica privada, serían antídotos para los malos instintos del mundo de las finanzas. Correlativamente, el mismo argumento fundamenta la participación de entidades sindicales en mesas de negociación sobre las coberturas de planes de salud para servidores públicos y en foros organizados por la Agencia Nacional de Salud Suplementaria (ANS). El manto de la defensa del SUS y de la Constitución abriga generosamente la conjunción social-financiero. Pero, para tanto, también fueron redefinidos los conceptos de mercado y lucro, mediante la interpolación de significados como responsabilidad social y justicia social.

Contamos con análisis recientes que enfocan movimientos de privatización de la salud. Tales estudios ora toman como hilo conductor las iniciativas empresariales y sus conexiones con las políticas públicas, ora remiten a determinaciones estructurales (LIMA, 2010; BAHIA, 2009). Entretanto, la comprensión sobre las interacciones de la privatización de la salud con el contexto de crecimiento económico y las actuales políticas sociales es incipiente. ¿Cómo interpretar la inequívoca transferencia de antiguos trazos corporativistas de representación de intereses para el ámbito de los negocios de salud? ¿Cómo reorientar las narrativas sobre el SUS? ¿Quién son sus defensores? Las respuestas a esas interrogaciones aún no están disponibles. Por en cuanto, no se podría dejar de señalar las imágenes de brasileños en las calles de nuestras ciudades usando camisetas que estampan eslóganes de compromisos con los derechos sociales, obtenidas en conferencias de políticas públicas, y llevando bolsas plásticas de exámenes de clínicas privadas.



# Una Escuela Politécnica en el contexto brasileño

*Cátia Guimarães<sup>1</sup>*

*Isabel Brasil Pereira<sup>2</sup>*

*Márcia Valéria Morosini<sup>3</sup>*



**A** lo largo de sus 25 años de existencia, la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz) sabe que la historia humana no es natural, que es preciso educar para la libertad y para la emancipación, que el capitalismo es dinámico pero, por definición, concentra riqueza social y promueve pobreza y desigualdad. Y que el horizonte de una formación crítica, socialista y democrática es el norte necesario de nuestro trabajo de todos los días. Este principio político y ético torna imprescindible pensar las rupturas y continuidades de una cierta tradición crítica en la salud y en los servicios y en la formación de los trabajadores de nivel medio y fundamental de la salud en Brasil, lo que implica en una crítica rigurosa al mundo de la mercadería, con sus fetiches y formas de alienación, trabajando en el sentido de un concepto y una práctica de salud que se alejen de una visión nefasta del cuerpo humano, de la enfermedad y de la cura como abstracciones, mercaderías entre mercaderías, impersonales y deshumanizadas. Cabe marcar, en ese sentido, la inmensa distancia que separa la figura del consumidor, de mercaderías y servicios, del ciudadano, trabajador, sujeto social calificado, que participa de una esfera democrática de la producción de derechos, no apenas formales y retóricos, sino como realidad en la vida cotidiana de los que viven y trabajan en el país.

<sup>1</sup> Coordinadora de la Coordinación de Comunicación, Divulgación y Eventos de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio/Fiocruz

<sup>2</sup> Directora de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio/Fiocruz

<sup>3</sup> Vicedirectora de Enseñanza y Información de la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio/Fiocruz

En la construcción de su historia en la Fundación Oswaldo Cruz, un lugar de la ciencia, el conocimiento y el trabajo en favor de la sociedad brasileña, en particular la salud pública, la EPSJV – a través de la enseñanza, de la investigación y de la participación política en el espacio público – ha reflexionado, producido y vehiculado conocimiento sobre la conflictiva y contradictoria relación entre las políticas de trabajo, de educación y de salud – objetos de los otros textos que componen este libro – y sus inflexiones sobre la formación del trabajador. Las preguntas que nos colocamos en este momento de nuestra historia pueden ser traducidas así: ¿De qué forma la educación de los trabajadores de la salud refleja las principales políticas practicadas en los últimos 25 años? ¿En cuáles escenarios – políticos, económicos y sociales – es generada la formación profesional en el campo de la salud? ¿Cuál es el rol desempeñado por la EPSJV en ese periodo?

### **Contexto de origen y politecnia: por la democracia, contra el capital**

La creación de la EPSJV se da en 1985, engendrada, en gran parte, por la reconstrucción de la sociedad en Brasil después de encerrada la dictadura civil-militar, consolidada a la retomada del debate público, la reorganización de los movimientos sociales y la reorientación de la disputa política – proceso que puede ser aquí referido a la Constitución promulgada en 1988, así como, por ejemplo, a la creación del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública y la realización de las Conferencias Nacionales de Salud.

El escenario del periodo en cuestión es marcado por la herencia del modelo político y económico de la dictadura, sufriendo las consecuencias de la adhesión a la nueva orden del capitalismo mundial, que atraviesa la crisis del petróleo en la década de 1970 para, en seguida, adherir al modelo neoliberal como manera de dar respuestas a la crisis, desmontando conquistas importantes de los trabajadores y reestructurando la forma de producción del propio capitalismo. Cabe recordar que, ya a mediados de los años 70, la crisis del petróleo y la alta internacional de los intereses hacían desmoronar el ilusorio “milagro brasileño”, resultando en aumento de la deuda externa y de la ya alta concentración de renta en el país. La década de 1980 muestra la profundización de la crisis, generando inflación fuera de control, desequilibrio en la balanza de pagos y prácticamente bloqueando el crecimiento económico – en el comienzo de la

década de 1990, la producción industrial era prácticamente la misma de diez años antes.

Fue en esos años de 1980, por muchos considerados una “década perdida” en relación a la economía, que aconteció la 8ª Conferencia Nacional de Salud (CNS) que, con el tema “Democracia y Salud”, se tornó referencia importante para las políticas gubernamentales en esa área, principalmente, a partir de los debates que se dieron en diversos grupos de la sociedad, enfatizando la defensa de los derechos civiles. Como se sabe, esa Conferencia tuvo papel central en la construcción de los principios del Sistema Único de Salud (SUS), cuya formulación se encuentra en el cuerpo de la Constitución de 1988.

Las dificultades que la salud – a pesar de institucionalizada en el SUS -, la educación y el trabajo tendrían en los años siguientes refuerzan la seguridad de que la democracia reivindicada por la 8ª CNS, de forma asociada a la salud, necesitaba hablar contra la dictadura civil-militar, adversario mayor de aquel momento histórico, pero tenía que ir más allá. La concepción politécnica de educación en la salud, y el proyecto de sociedad al cual ella corresponde, parece adecuado y necesario tanto a las luchas contra regímenes autoritarios y en defensa de los derechos sociales a partir de las brechas del sistema – contexto de la creación de la EPSJV – cuanto al contexto siguiente, en que la onda neoliberal amenazó – y de hecho abaló substancialmente – el mantenimiento de esos mismos derechos en Brasil y en el mundo. Eso porque en los fundamentos de la idea de politécnica está la defensa de los trabajadores, oprimidos como clase, y la superación del modo de producción capitalista - que es siempre el protagonista, sea en un dicho Estado de Bienestar Social o en un modelo neoliberal, en que los derechos son más claramente suprimidos, sea en el autoritarismo militar o en la exploración económica seudodemocrática. Hablar de politécnica significa, por lo tanto, en la década de 1980 o ahora, 25 años después, comprendiendo la materialidad histórica de cada momento, invertir en una formación orientada hacia la libertad de los trabajadores y la construcción de una sociedad de democracia plena – aquella que solo es posible en la igualdad, como un proyecto colectivo.

En la EPSJV, la educación politécnica es una concepción que dialoga con las circunstancias societarias actuales dejando explícita su visión de mundo. Entiende que el trabajador se educa en el conflicto y en la contradicción, y que la reanudación, por la clase trabajadora, de los saberes elaborados por la humanidad sirve de instrumento para la lucha contra la división social del trabajo y la dominación. Entiende que la educación de los trabajadores no debe ser reducida

al dominio del proceso de trabajo. Postula que el proceso de trabajo desarrolle, en una unidad indisoluble, los aspectos manuales e intelectuales, pues son características intrínsecas y concomitantes en el trabajo humano. Entiende, por fin, que la separación de esas funciones es un producto histórico-social, expresión de la división social e intelectual del trabajo dentro del marco del capitalismo.

#### Como nos recuerda Frigotto

En el plano teórico, la perspectiva de la educación politécnica o tecnológica (sentido marxiano) no apenas traduce los elementos básicos de una educación democrática y socialista sino, contradictoriamente, en términos capitalistas, es la que puede ofrecer una efectiva calidad en términos de desarrollo en el plano científico y tecnológico. Es decir, no es mediante la fragmentación, diferenciación, especialización y recetas fáciles de desarrollo de competencias y habilidades para respuestas *ad hoc* a la noción abstracta de “mercado de trabajo” que se prepara a las generaciones de jóvenes para desarrollar las actividades cerebrales. (FRIGOTTO, 1999, p.55)

Se trata de formar a profesionales en la teoría en un proceso en que se aprende practicando, pero, al practicar, se comprenden los principios científicos que están directa e indirectamente en la base de esta forma de organizar el trabajo en la sociedad (EPSJV, 2005). Hablando de la experiencia específica de la formación en salud, la práctica realizada en los servicios es considerada como elemento significativo y estructurante en el currículo, pero, eso no significa que todas las fases del proceso educativo se den en los servicios de salud. La educación politécnica practicada en la EPSJV entiende la calificación profesional como proceso de construcción individual y colectivo, en que los individuos se califican a lo largo de las relaciones sociales (EPSJV, 2005).

La Escuela Politécnica ha construido su historia de actuación y lucha en la educación profesional en salud basada en la concepción de que este es un campo fundamental al desarrollo de la educación y de la salud pública. Comprende que los trabajadores de la salud – como la clase trabajadora en general – pueden y deben actuar como dirigentes, sujetos autores del proceso histórico y, para eso, necesitan ser capaces de asociarse en el sentido de la construcción de un proyecto societario universal y emancipador que efectivamente concrete y amplíe los principios inscritos en el Sistema Único de Salud. En esa perspectiva, como la humanidad se conforma social y culturalmente delante de los procesos del modo de producción vigente, la formación humana se insiere en la lucha entre capital y trabajo.



En el campo de la educación y de la producción consciente y articulada de conocimiento, cuyo objetivo sea la formación de profesionales de nivel medio en el área de salud en Brasil, la educación politécnica, teniendo el trabajo como principio educativo, entabla diálogos con otras concepciones que luchan por la formación en salud, como la enseñanza en servicio, la educación popular en salud (destaque para la Educación del Campo) y la educación permanente - movimientos contemporáneos a la Escuela Politécnica pero que, en sus diferentes formatos, estaban presentes también en el escenario brasileño de la educación profesional en salud ya antes de su creación.

En 1982, el Ministerio de Salud, a través de la Secretaría de Recursos Humanos, producía documentos críticos a los entrenamientos formulados por las propias empresas empleadoras, a ejemplo de lo que ocurría en las industrias. La crítica se da con relación a la “a) Inexistencia o inadecuación de la metodología de integración enseñanza-servicio; b) Ausencia de mecanismos de legitimación que garanticen el otorgar de certificados de profesionalización plenamente válidos; c) Poca o ninguna preocupación con el desarrollo intelectual de los entrenados, sobre todo en lo que se refiere a los aspectos de la educación general y a las formas más conscientes, o menos mecanizadas, de actuación en los servicios” BRASIL, 1982, p. 5)

En los antecedentes de ese proceso, se destacan el Servicio Especial de Salud Pública (Sesp), que funcionó entre 1942 y 1960, subordinada al entonces Ministerio de Educación y Salud y a la Fundación Especial de Salud Pública, creada en 1960, que actuó hasta 1990, vinculada al Ministerio de Salud. El Sesp tenía entre sus atribuciones preparar profesionales para el trabajo de salud pública, incluyendo el perfeccionamiento de médicos e ingenieros sanitarios y la formación de las enfermeras de salud pública, así como, el entrenamiento de técnicos. A su vez, se destaca entre los objetivos de la Fundación Sesp el de promover la formación y el entrenamiento de personal de nivel técnico y auxiliar para la ejecución de las actividades previstas en sus servicios y programas, comprendiendo la capacitación en servicio de profesionales y la preparación de personal de nivel medio. Entre los trabajadores que participaron de esas iniciativas de formación y trabajo estaban los laboratoristas, auxiliares hospitalarios, guardias sanitarios, auxiliares de saneamiento, higienistas dentales, ecónomas, visitadoras sanitarias y parteras legas.

En la década de 1970, entre los programas de extensión de cobertura, se destaca el Programa de Interiorización de Acciones de Salud y Saneamiento

(Piass) que, instituidos inicialmente en la región Nordeste, en 1976, alcanzó expresión nacional a partir de 1980. Este programa promovió el entrenamiento de personal auxiliar en el interior de los servicios de salud, habiendo sido responsable por la capacitación de muchas personas oriundas de las comunidades asistidas. Este es el caso de los agentes de salud capacitados por el Proyecto de Expansión de Servicios Básicos de Saneamiento en área rural, Vale do Ribeira que se tornó conocido como Proyecto Devale, representante de la etapa nacional del Piass.

En esa misma época, tuvo rol importante en la formación de los trabajadores de la salud el Programa de Preparación Estratégica de Personal de Salud (PPREPS) que se desarrolló a partir de un acuerdo de cooperación técnica entre el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud. El PPREPS defendía la preparación en larga escala de personal de salud de nivel medio y elemental de forma a adecuarlos a un proceso de expansión de cobertura conforme a las necesidades y posibilidades presentadas por las diversas áreas del país.

En la década de 1980, fue creado el Programa de Formación en Larga Escala, que buscó responder a dos necesidades básicas del campo denominado de recursos humanos en salud: la promoción y la mejoría de la formación de los trabajadores de nivel medio y fundamental. Ese programa asoció la enseñanza supletoria al entrenamiento en servicio y confirió habilitación reconocida por el sistema educacional. Entre los resultados positivos alcanzados por el Larga Escala está la definición de parámetros mínimos para la calificación de los trabajadores de nivel medio y fundamental de la salud y la implementación de centros formadores. Su historia está, así, bastante implicada con el desarrollo de las Escuelas Técnicas de Salud del SUS que pasan a integrar la Red de Escuelas Técnicas del SUS (RET-SUS) a partir de la década de 1990.

En los años 90, gana centralidad el Profae – Programa de Profesionalización de los Trabajadores del Área de Enfermería, que promovió la formación de auxiliares y técnicos de enfermería. Ese programa tuvo un papel fundamental en la consolidación de las Escuelas Técnicas del SUS, que recibieron financiamiento para el desarrollo de los cursos en esa área y aporte de recursos para la adquisición de equipamientos y mejorías.

Por fin, ya en los años 2000, con la creación de la Secretaría de Gestión del Trabajo y de la Educación en Salud (SGTES), en el Ministerio de Salud, en el primer gobierno Lula, fue implementada la política de Educación Permanente

que traspasaba todos los niveles de formación en salud, incluyendo, por lo tanto, la educación profesional. Merece destaque, en ese período, la creación del curso técnico de Agente Comunitario de Salud, de cuya formulación la EPSJV participó activamente. Colocando en el centro del debate un trabajador que ya era entonces considerado fundamental para la estrategia de Salud de la Familia, esa decisión se basaba en la convicción de que, a los trabajadores de la salud, debería ser garantizada, por lo mínimo, la formación técnica – una situación ejemplar del incentivo a la ampliación de la escolaridad que ya marcaba las políticas de educación profesional en salud hace muchos años, con diferentes concepciones, pero con las cuales la Escuela Politécnica de Salud Joaquim Venâncio siempre dialogó, sin negar o ocultar las contradicciones.

Por otro lado, la EPSJV, a lo largo de esos 25 años, se ha empeñado en el combate a la idea de la educación de los trabajadores de la salud como adaptación al modo de producción capitalista. De esa forma, niega ideologías como el capital humano y su reafirmación a través del concepto de empleabilidad, comprendiendo que estas tienen cuño liberal e individualista – y, además, hacen promesas que no pueden cumplir.

Hay que registrar también la oposición a una corriente más eufórica del pensamiento dicho postmoderno, que defiende que la escolaridad formal y la propia creación de escuelas y centros calificados de formación técnica y profesional sería dispensable en el mundo del capitalismo global y su tecnología avanzada. En resumen, bastaría al trabajador tener acceso a los medios de comunicación de masa y a las nuevas tecnologías de información para garantizar una base importante de conocimiento sobre el mundo en el cual vive y está inserido todo el tiempo. No es necesario ir muy lejos para mostrar la fragilidad y la falta de alcance crítico de esa posición. Es difícil imaginar la educación, el conocimiento sistemático y articulado, la formación profesional calificada y crítica, en todos los niveles, inclusive en el medio, digamos así, de manera directa e incisiva, por la telenovela, por el programa de auditorio, por el telediario nocturno, por la ranking de sucesos, por las películas de masa. De la misma forma, es muy difícil imaginar el carácter crítico y formativo, productor de conocimiento, por la vía de la integración pasiva en el mundo de los mitos y banalidades de masa que, entretanto, ocupan los corazones y mentes de la mayoría de la población de manera constante, insistente y profunda. Basta no olvidar que la comunicación urbana de masas es mera extensión del mundo de la mercadería y sus imágenes

reproducidas, que actúa de forma regresiva y mistificadora sobre las consciencias y los deseos de los receptores, reduciéndolos ora al infantilismo, ora a la vulgaridad represiva, en general a una percepción pobre y fragmentada, desarticulada y sin capacidad crítica, de los procesos sociales que realmente importan.

### **En las brechas de las contradicciones (y de la legislación)**

Al iniciar sus actividades, la EPSJV – creada con inspiración en los Politécnicos de Nicaragua y Cuba - instituyó, al mismo tiempo, cursos de formación profesional para trabajadores inseridos en el sistema de salud, respondiendo a la política de formación del Ministerio de Salud, y el curso técnico de nivel medio, a partir del carácter profesionalizante establecido por la Ley 5692/71. Entendiendo, como ya fue visto, la formación de trabajadores como la formación de la clase trabajadora, la EPSJV sabía que la realidad brasileña colocaba – como aún coloca hoy - el desafío de formar tanto a aquellos que ya actuaban en el sistema de salud, a los cuales fue negado el derecho a la formación profesional y, muchas veces, a la escolaridad de un modo general, calificándolos para la atención a la población, cuanto a los jóvenes en edad escolar, preparándolos para que se insieran de forma crítica en el campo y en el sistema de salud, y, por lo tanto, actuando “preventivamente” en el sentido de no producir más exclusión.

En ese origen de la EPSJV estaba puesto también, en otro sentido, el desafío de actuar en las brechas de lo existente: respetar la legislación (5692/71), al mismo tiempo en que se oponía a ella en su aspecto político, a su concepción de trabajo, de educación y de salud, integrando la formación general a la formación técnica en salud y creando la Iniciación Científica en la Educación Básica. Por lo tanto, está fechada 25 años atrás, en la EPSJV, la institución de la enseñanza técnica integrada a la enseñanza de nivel medio, que hoy, después de reformas liberales que afectaron fuertemente a la educación, se tornó, finalmente, eje estructurante de la política de educación profesional del Ministerio de Educación.

La EPSJV tenía apenas 12 años de existencia cuando, en 1997, un artículo de la recién aprobada Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional fue reglamentado por el Decreto 2208/97. En el ámbito de las políticas educacionales, la LDB, promulgada en 1996, había frustrado a las organizaciones

que defendían la Escuela Pública. Sobre los rumbos de la política gubernamental del período, nos dice Frigotto:

*Laborabilidad*, de la consejera Guiomar Namó de Melo, se asienta sobre la comprensión de una naturaleza humana sin historia. El presupuesto, desde Locke y Hobbes, es que los seres humanos son portadores de una naturaleza igual. En esa naturaleza están inscritos deseos, estímulos y predisposiciones que los impulsan en busca de lo bueno, agradable y útil. Estos impulsos, por estar en todos, en el presupuesto naturalista y racionalista conduce al sofisma de que depende de cada uno utilizarlos a su favor. Si eso ocurre, se establece el equilibrio y la necesidad de intercambio entre iguales. Si alguien no utiliza esas fuerzas, la por opción propia, pues es libre, pero las consecuencias pesan sobre él. (FRIGOTTO, 1999, p. 46)

Para la educación profesional, el Decreto 2208/97 era la consolidación de una serie de reformas liberales por las cuales la educación venía pasando. En la contramano de las reivindicaciones, los grupos progresistas ligados a la educación y, específicamente, a la concepción de politécnica, el decreto 2208/97 separaba la educación básica (enseñanza media) de la formación profesional (enseñanza técnica), formalizando, en la letra de la ley, la dualidad educacional que establece también en la educación una división de clases sociales. Por la concepción que fue base del referido decreto, se naturaliza (o, más que eso, se incentiva) un sistema educacional orientado a la formación, de un lado, de la clase dirigente, premiada con el acceso a conocimiento generales, históricos, científicos y filosóficos, de quien se espera la continuidad de los estudios y el acceso a la universidad, y, de otro, la clase trabajadora, a quien se enseña el quehacer, y de quien se espera la reproducción de un “destino” de explotación ya trazado por el capital.

Los cambios traídos por el decreto 2.208/97 explicitaban también su carácter focal frente al desempleo y al subempleo. El discurso de empleabilidad y de desarrollo apuntaba hacia la incapacidad (y la consecuente culpa) de los trabajadores. Y, como nos dice Frigotto, no consigue “disfrazar que tal perspectiva no ataca las causas del desempleo, pero asume abiertamente una función de intervención focalizada cuyo resultado es de tratar las consecuencias”. (PEREIRA, 2002, p. 37)

Durante siete años, hasta la revocación de ese decreto por otro, de n° 5154/2007, la integración que era prohibida en la matrícula fue ejercitada, probada y perfeccionada en el currículo de la EPSJV, en un proceso en que fue

siendo construida y consolidada cada vez más una formación que no abre mano de la integración entre trabajo, ciencia y cultura. En este sentido, la EPSJV siempre ha actuado de manera contraria a la dualidad de la escuela que aún se debe superar en el sistema escolar brasileño, reforzando las trincheras de la lucha por la escuela única, por la defensa de la educación pública y por el acceso universal a las oportunidades educativas para todos los brasileños, sin distinciones predefinidas.

En el segundo mandato del gobierno Fernando Henrique, se observó también el financiamiento de programas, en nivel nacional, orientados hacia la calificación de trabajadores de Salud. Pero, parte significativa de ese financiamiento fue proveniente de “préstamos” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BIRD) y del Fondo Monetario Internacional (FMI). Es decir, la política gubernamental en esta y en otras áreas fue hecha a costas del endeudamiento del país, lo que perjudicó su desarrollo económico y abaló su autonomía política.

La crisis de las economías de los países “ricos”, conjugada con la reestructuración productiva y tecnológica y con el desarrollo de la globalización exigió, para el mantenimiento del capitalismo, que las agencias financieras internacionales impusiesen una nueva orden mundial, acentuando el proyecto neoliberal en ascensión. Como podemos observar, el Banco Mundial y el BID intervienen, dictan y controlan, directamente, las políticas de los países periféricos, incluyendo las políticas de educación profesional en los diversos sectores.

Si hay un juego desigual de la concentración y distribución de los capitales financieros volátiles, también hay una distribución desigual de las ganancias tecnológicas y competitivas puestas por la denominada globalización. Sus defensores recordarían que la competición tecnológica tiende a ser benéfica, tanto para la sociedad cuanto para los trabajadores, mejorando la calidad de las mercaderías y servicios, la calificación profesional de los involucrados, así como su participación en la renta nacional bruta, que también tendería a ser más bien distribuida. Entretanto, hemos experimentado la comprobación, empírica y directa, de que en realidad las cosas no acontecen así. En verdad, la nueva orden económica global no supera – apenas propone nuevamente, en otros términos - las herencias coloniales de los países pobres del Tercer Mundo y de la periferias del capitalismo.

En la primera década del siglo XXI, se observó la valorización de una política de expansión y reformulación de la Educación Profesional, en el ámbito de las políticas educacionales del gobierno Lula. Uno de los marcos de ese proceso, como ya fue señalado, fue la revocación del Decreto n. 2208/97 y la instauración del Decreto n. 5154/2004. Como resaltan Frigotto, Ramos y Ciavatta (2005).

El génesis de las controversias que cercan la revocación del Decreto n.º 2.208/97 y la publicación del Decreto 5.154/2004 está en las luchas sociales de los años 1980, por la redemocratización del país y por la “remoción del escombros autoritario”. Tenemos como marco, de modo particular, la movilización del Foro Nacional en Defensa de la Escuela Pública, en defensa de un sistema público y gratuito de educación, que debería tomar forma en el capítulo sobre la educación en la Constituyente y en una nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación.

La institución del Decreto n. 5154, como nos dicen los autores mencionados anteriormente, es engendrada en las disputas de una lucha teórica en términos de la pertinencia político-pedagógica de la enseñanza de nivel medio integrada a la educación profesional. La EPSJV, que ya practicaba desde su origen la “enseñanza técnica integrada”, continua su proyecto pedagógico, ahora sin la necesidad de dos matrículas, en consonancia con el nuevo decreto y, más que eso, con la nueva política.

Hoy, la EPSJV, que participó activamente de instancias de discusión y participación social, como la 1ª Conferencia Nacional de Educación Profesional y Tecnológica, de la Conferencia Nacional de Educación Básica y de la Conferencia Nacional de Educación, además del Foro Mundial de Educación Profesional y Tecnológica, todas realizadas en los últimos años, es personaje de una política que defiende nacionalmente la enseñanza media integrada, y la no desvinculación entre la formación general y la formación para el trabajo.

También en el campo de la salud, la defensa incondicional del Estado como espacio de disputa por la garantía de derechos sociales, llevada a cabo por la Escuela Politécnica en todos sus niveles de actuación, ha representado un movimiento de nadar contra la corriente. Como ya afirmamos, fruto del proceso de redemocratización de la sociedad y del movimiento de la Reforma Sanitaria, en 1988, fue creado, por la Constitución Brasileña, el Sistema Único de Salud que instauró, entre otros puntos, la seguridad social, la salud como derecho de todos y deber del Estado. Pero, aún en esa misma década, tuvo inicio, por ejemplo, un crecimiento de la red privada como parte integrante del proceso de

acumulación capitalista. Dicho de otra manera, el escenario económico, político y social del cual emergió el SUS, que aboga una desmercantilización de la salud, se presentaba contradictorio y conflictivo. Los derechos sociales recién conquistado serían “sostenidos” en seguida por políticas neoliberales que, como parte del paquete, instituyeron la valorización de la gestión de la salud orientada por la noción de costo/efectividad o costo/beneficio. Como nos recuerda Escorel (1998), el SUS propuesto, oriundo de la Reforma Sanitaria, por las contradicciones inherentes al movimiento del capital, se tornó, en su implementación, un medio que no cuestiona a contento la orden social capitalista. No fue por coincidencia, por ejemplo, que en la última década del siglo XX y en este inicio del siglo XXI, la proclamada Asociación Público-Privado (PPP, sigla en portugués), reglamentada en 2004, se tornó objeto de adhesión inclusive de algunos defensores de las ideas de la Reforma Sanitaria.

Municipios y estados brasileños, con base en los entabes en el financiamiento del SUS, y por la necesidad de dar respuestas rápidas a las demandas de salud de la población, en el período de sus mandatos en los gobiernos, ven en la PPP un modo de ejecución más rápido. Pero, como sabemos, lo que parece facilitar las acciones públicas, en la medida en que puede utilizar el aparato ya construido de lo privado, por otro lado, hace con que el Estado financie el sistema privado, tornando posible, por lo tanto, la acumulación del capital, sin que necesariamente, salvo algunas excepciones, mejore las condiciones de salud de la población (PEREIRA, 2008).

Francisco de Oliveira, en “O Estado e o Urbano” (1982), considera una de las mejores afirmativas sobre la relación público/privado la frase de Celso Furtado según la cual “El Estado entra con la socialización de las pérdidas y lo privado con la privatización de los lucros”.

El discurso de la relación público-privado empleado como fundamental para sanar los problemas económicos y sociales no altera el objetivo de la producción de valor, apenas propone otra vez una nueva dinámica, al apuntar el “Estado mínimo comprador” como solución para la ya reciente crisis de lo que se llama de neoliberalismo. Eso significa que el Estado necesita ser fortalecido, no para garantizar la salud como derecho de todos, como defendía el movimiento de la Reforma Sanitaria, sino para financiar lo privado y, con eso, aumentar la acumulación capitalista. Como nos dice Harvey: “Los libres mercados tienen como punto de apoyo el poder del Estado”. (2004, p. 236)



## Estado y movimientos sociales

Las acciones educativas políticas y técnicas de la EPSJV se construyen a partir de su lugar como institución del Estado. En ese movimiento, la concepción con la cual trabaja comprende, a partir de la lectura de Marx, el Estado como instancia no neutra, constituido como resultante de la lucha de clases en la sociedad capitalista. Tal concepción es incompatible con la visión hegemónica de Estado como un ordenador naturalmente justo e exento de la vida pública, capaz de promover de forma desinteresada políticas para el conjunto de la sociedad.

El concepto marxiano de Estado se complementa en Gramsci (1987), que amplía esta comprensión más allá del ámbito del Estado en su sentido estricto, representado por sus aparatos institucionales, ejecutivos y represivos, e incluye la sociedad civil, constituida por los sujetos políticos colectivos, que el autor denomina aparatos privados de hegemonía.

En el Estado así comprendido, las políticas públicas son objeto de disputa de proyectos distintos, con relación a los cuales la Escuela Politécnica se ha posicionado, a lo largo de esos 25 años, a favor de aquellos que defienden la construcción de una sociedad más justa e igualitaria, comprometida con el desarrollo de la salud y de la educación pública como derechos de la población brasileña. La misión de la EPSJV consiste en promover la formación de los trabajadores de nivel medio de la salud y contribuir para la formulación y la implementación de políticas, programas y proyectos orientados hacia el perfeccionamiento de esa formación. Como noción fundamental, la educación politécnica desarrollada en la EPSJV, como vimos, parte del concepto del trabajo como principio educativo, y de investigaciones orientadas por el método histórico-dialéctico.

En los últimos años, sin ignorar los variados territorios y la existencia de diferentes culturas en nuestro país, la EPSJV busca los movimientos sociales y los órganos gubernamentales con políticas pertinentes, para ayudar a ampliar y profundizar la formación técnica en salud de la población del campo, de la población indígena, de los *quilombolas* y demás pueblos de la floresta. Busca, en fin, una aproximación con los movimientos sociales, que califique su lugar de institución de Estado en la disputa de hegemonía.

Entendiendo la educación en la salud como una lucha entre proyectos antagónicos de sociedad, y ocupando espacios en la defensa de una educación orientada hacia la emancipación, pautada por un proyecto de formación humana

contra la desigualdad y otros daños producidos por esa construcción histórica denominada capitalismo, la Escuela Politécnica sigue su trayectoria, que es la historia de un proyecto colectivo a favor de la clase trabajadora. En este camino, que torna el pensamiento utópico necesario para la creación de lo nuevo, se evidencia la permanencia de todo un proyecto orientado a la Educación y a la Salud pública, la firmeza en la defensa de las ideas, el crecimiento profesional de los sujetos, el respeto por la diferencia y el rigor crítico.

En épocas de retracción y derrota de las fuerzas progresistas, como la que estamos viviendo, una teoría crítica es más que nunca necesaria, a pesar de saber que educar para la emancipación, contra el conformismo, no es tarea fácil cuando el propio horizonte histórico de la superación del capitalismo parece haber desaparecido. Se trata, por lo tanto, de *educar para lo difícil*, que es sinónimo de crecer enfrentando resistencias de todo tipo, sin por eso adherir al conformismo, porque adherir a lo existente significa concordar y afirmar la violencia y la injusticia. Cabe a la escuela trabajar en la dirección de lo difícil, de lo que necesita ser larga y pacientemente elaborado, de lo que se construye con rigor y determinación. Facilitar, en la educación, significa entregar el pensamiento a los lobos, dejando siempre los más débiles, los más explotados y oprimidos, incapaces e indefensos delante de lo que no entienden y, por lo tanto, no saben cómo cambiar. Educar para lo difícil en la formación de los trabajadores significa no banalizar el conocimiento a ellos “enseñado”, no creer que solamente la práctica cotidiana de los locales de trabajo (escuelas, medios de comunicación, servicios de salud, industrias, etc.) enseña. Y ese es el respeto que se debe al trabajo de generaciones, que viven y luchan, en nuestro país y el mundo.

Este proyecto de Escuela es también proyecto de país, de una sociedad justa y civilizada. A los trabajadores y estudiantes cabrá siempre, y de maneras diversas, luchar por la libertad y por la emancipación humana, condición para la existencia de un futuro construido por todos.

**Work, Education and Health:**  
25 years of Polytechnical Education in SUS



## Foreword



**T**his publication celebrates the 25th anniversary of the Joaquim Venâncio Polytechnic Health School (Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJV/Fiocruz). Far from being a presentation of the school, this book brings important discussions on the main challenges and modifications that took place, in this period, in the fields of health, education and work – the ‘tripod’ that sustains EPSJV’s actions in education, research, technical cooperation and political militancy. The authors are three important Brazilian intellectuals renowned for having rare critical ideas, consistent with a militant position. This is why they are, above all, friends of EPSJV. Ricardo Antunes, professor at Unicamp, analyzes the changes of the contemporary labor system; Roberto Leher, professor at UFRJ, discusses educational policies in the country from military dictatorship to nowadays; Ligia Bahia, also a professor at UFRJ, delineates the main contradictions that were imposed to the Brazilian Public Health System (Sistema Único de Saúde – SUS) in a context of wider political transformations. In a closing text, the organizers of the publication, situate the presence of the School in this history, emphasizing a life of struggle in defense of the working class and of public health and education.

This book is part of the seminar “Work, Education and Health – 25 years of Polytechnical Education in SUS” (“Trabalho, Educação e Saúde – 25 anos de Formação Politécnica no SUS”). The seminar had the presence of the authors of this book, and, furthermore, of João Pedro Stédile, member of the National Movement of Landless Rural Workers (Movimento dos Sem Terra - MST) board, and Gaudêncio Frigotto, who is a professor at UFRJ and a theoretical reference to EPSJV since its foundation, besides several EPSJV’s workers and students.

The Joaquim Venâncio Polytechnic Health School is a technical-scientific unit of Oswaldo Cruz Foundation dedicated to activities such as education, research, technological development and interventions in Professional Education in Health. It intends to coordinate and implement educational programs in strategic areas for Public Health and for Science and Technology in Health; to project policies, regulation, curricula, courses, methodologies and educational technologies; and to produce and publish knowledge in the fields of work, education and health.

With this event – and with this book – we inaugurate the next 25 years.

# A New Morphology of Labour, its main Metamorphoses and Meanings: a preliminary assessment

*Ricardo Antunes<sup>1</sup>*



**I**n the last 25 years – Joaquim Venâncio Health Polytechnic School/Fiocruz life span –, the capitalist society has witnessed profound changes both in the universe of capital and labour. The neo-liberal pragmatic, the restructuring of production, financialization, the expansion shaped through the *lyophilized flexibility*, as we shall see further on – all endowed with intrinsic destructive character – have led to profound transformations, particularly in the working world.

As a result of this composite and heterogeneous set of transformations, theses of labour finiteness – in their most crude version – or deconstruction and loss of centrality – in their more relaxed variant – flourished.

Recent history has been ruthless in relation to such (mis) constructions: the appearance of finitude redesigned new labour modalities and witnessed the flourishing of its *new morphology*, its *new way of being*, in combination with its past (and still existing) arrangements. And it was as if the more labour would dwindle, the broader and more diversified it would rise again (it matters not now whether it was more or less precarious or more or less provided with rights).

---

<sup>1</sup> Ricardo Antunes, Work Sociology Professor at IFCH/UNICAMP, is the author, among other books, of *Adeus ao Trabalho?* (14<sup>a</sup> ed. , Cortez, 1995); *Os Sentidos do Trabalho* (10.<sup>a</sup> reprinted, Boitempo) and *O Caracol e sua Concha* (2005, Boitempo). He coordinates the Collection *Mundo do Trabalho* (Boitempo) and *Trabalho e Emancipação* (Expressão Popular).

In the text that follows, our effort will be to pursue some of these key polysemic trends that are present in this framework, by pointing out some of their main connections and thus arguing, problematizing and even refuting some of the mentioned theses, whose apparent strength cannot resist to a little over two decades – Joaquim Venâncio Health Polytechnic School!<sup>2</sup>

### **The multiple forms of labour degradation**

The twentieth century can be briefly defined as the century of the automobile. The structure of production was developed through the binomial Taylorism-Fordism: a factory (extending towards society) producing under the strict control of capital. Taylor said that workers should perform the *prescribed work* under the strict control of time and movement and that there should be a layer of managers responsible for the *development and control* of production.

It was a timed and homogeneous output with a controlled pace, thus seeking, as Ford said, that the consumer's option be choosing between a *T-Model black Ford car* and another *T-Model black Ford car*. Conceived in a serial, rigid and piecemeal rhythm, the assembly line generated mass production that aimed to increase mass consumption whose workers wages were also increased.

This productive materiality that has spread to the world of industry and services (even *McDonalds* stemmed from this sign) had as its corollary the brilliant photography of Chaplin: the *degradation of unilateral, standardized, piecemeal, fetishized, objectified, mechanical, massified labour*, suffering even control over their sexuality through Taylorism and Fordism. Although regulated and contracted, the degradation of labour in this society was characterized by its mechanization, parcelization, manualization, alienation and ultimately desanthropomorphism.

This situation has been dominant until the early 1970s, when a structural crisis of the productive system occurred that somehow extended to the present day, since the vast and global productive restructuring process has not yet completed its cycle. But the Taylorism and Fordism-based venture showed that

<sup>2</sup> This text, which is presented in this version for the 25 years celebration Seminar of Joaquim Venâncio Health Polytechnic School (EPSJV/Fiocruz) is a continuation of our Survey at the CNPq, entitled *Para Onde Vai o Mundo do Trabalho? (Where is the World of Work Headed At?)*. It was published in very modified and more shortened versions and, being a *work in progress*, receives now a broadened and updated version.



it had completed its trajectory. It was then a matter of implementing new accumulation mechanisms and forms that could offer answers to the critical situation that was unfolding, especially after the outbreak of social struggles of 1968 in France or Italy's "Hot Autumn" in 1969, whose movements aimed at the social control of production.

There were several experiments exercised by capital in its restructuring process: in Sweden (Kalmar), in northern Italy, in the so-called "Third Italy", in California, in the USA, in the UK, in Germany and several other countries and regions, with the Japanese Toyotist experiment being the most significant of all, since it had been structuring since the early 1950s and showed strong universalizing potentiality as from the 1973 crisis years. For capitals, it was about ensuring *accumulation*, but in an increasingly *flexible* and compatible way with the new phase of the capital. The so-called flexible company was then born.

This structural change had a strong impulse after the victories of neoliberalism, when a new recipe, a new ideopolitical design appeared as a domination alternative to replace the *welfare state*. Another pragmatic began to spread which closely articulated with the ongoing restructuring of production on a global scale. A new "freeze-drying" engineering was thus structured in the microcosm of production.

This restructuring process was based on the dominant ideology called *lean production*, that is, the lean enterprise, the "modern enterprise", the enterprise that restricts and limits live labour (i.e., human labour) by extending the technoscientific machinery, which Marx called *dead labour*. It redesigned the production plant quite differently from Taylorism/Fordism, by greatly reducing live workforce and intensively increasing its productivity, reterritorializing and even deterritorializing the productive world, since the notions of *space* and *time* were profoundly transformed.

The result was quick to emerge: explosive unemployment, labour structural instability, wages lowering, loss of rights etc. An expansion occurred, which Juan Castillo (1996) inspiringly coined as *organizational lyophilization*: a process where live substances are removed and *live labour* is increasingly replaced by *dead labour*.

A new kind of labour which capitals mystifyingly label as "collaborators" was required in this lyophilized company. And what are the contours of this "new kind of labour"?

It should be more “versatile” and “multifunctional”, something different than the labour that developed under the Taylorist and Fordist company. Labour that is increasingly being sought by companies is not one based on *Taylorist* and *Fordist* specialization, but one which flourished during the stage of “multifunctional despecialization”, of “multifunctional labour”, which in fact expresses the *enormous intensification of labour rhythms, timings and processes*. This occurs both in the industrial world and in services, not to mention the agribusiness, thus burying the traditional division between agriculture, manufacturing and services.

Public services such as health, energy, education, telecommunications, security etc. also experienced, as one would expect so, a significant restructuring process, thus subjecting themselves to the maxim of *commodification*, which is strongly affecting workers in the state and public sector. They became important value-generating private companies.

The result seems obvious: labour extracting forms are intensified, outsourcing is expanded, the *notions of time and space are also metamorphosed* and all this changes a lot the way that capital produces goods that are whether tangible or intangible, corporeal or symbolic. Several smaller units interconnected by the network can replace a single concentrated business, with a much lower number of workers and producing many times more. Telematic work, network-connected work, work at home etc. emerge with the most distinct forms of instability. The impact on the organizational, evaluative, subjective and ideopolitical plan of the labour world are evident, as indicated below.

Steady labour thus becomes almost virtual since we are experiencing the erosion and even corrosion of contracted and regulated labour that is dominant in the twentieth century and is seeing its replacement by the outsourced and flexibilized labour by ways of working *part time*, by “entrepreneurship”, “cooperativism”, “voluntary work”, “third sector”, etc. – increasingly frequent expressions of what could be called earlier *atypical work* (VASAPOLLO, 2005).

The example of cooperatives is perhaps even more eloquent, since, in their origin, they were born as a tool for workers’ struggle against unemployment and labour’s despotism. Today, in contrast, capitals are creating false cooperatives as a way weakening even more labour rights. Thus, “cooperatives” created by companies have a different meaning than the original design of workers cooperatives, since they are true employers’ endeavours to destroy the rights and further increase the precarious conditions of the working class. A similar

case is that of entrepreneurship, which is increasingly shaped as akin to a disguised form of wage labour and allows, in this scenario opened by neoliberalism and the restructuring of production, the proliferation of the most distinctive forms of wage, hours, functional or organizational flexibilization.

This is the situation of structural labour instability where global capitals are demanding from national governments the dismantling of the protective social legislation of labour. And flexibilizing the social legislation of labour means further enhancing the extraction mechanisms of overwork, expanding the forms of instability and destruction of social rights that were hard won by the working class since the beginning of the Industrial Revolution in England, and especially post-1930 when considering the Brazilian example. All this occurs in the techno-scientific advancement age that has collapsed the many (unfounded) optimistic hopes. This is because the world of informality increases in the full advancement of information literacy.

Then, as our gaze turns to the contemporary (un)sociability of the globalized and financialized capital world, another contradiction becomes evident: the greater the incidence of ideology and pragmatics in the so-called “modern enterprise”, the more streamlined is its *modus operandi* and, the more companies operate on the deployment of “competence”, the so-called “qualification”, “knowledge” management, “goals” system, the more intense the levels of labour degradation (in the sense of loss of ties and corrosion of regulation and hiring mechanisms) seem to become to a huge portion of male and female workers.

The social pyramid of labour is further segmented in its structure: at the *top* is the ultra-qualified labour operating within the information area of the so-called information and communication technologies; at the bottom, instability and unemployment, which are both structural, advance by generating a labour force overlap which is monumental and impossible to be absorbed by the capital. In the *middle* is hybridity, the space par excellence of who had been previously ultra-qualified and is now out of work by the closure, transfer or merger of the company, and, the more so in times of crisis, is a candidate to become yet another unemployed, not to mention those working men and women who have been out of work for years and are unable to return to the labour market.

There is, however, an important element, mentioned above in the new setting of the working world, which we must particularly mention: it is the expansion of a “cognitive”, more “intellectual” labour, of “intangible” labour (that which does not create something objective and corporeal), performed in

the spheres of communication, information, advertising and *marketing*, that are characteristic of the society of the *logos*, *the brand*, *the symbolic*, *the involucral*, *the superfluous* and *the informational*. That is what the business discourse calls “knowledge society”, which is present in Nike’s design, in the design of a new *Microsoft software*, in *Benetton’s* models, in the new *Telefónica* plant and which stem from an *intangible* labour which, articulated and inserted in the *tangible* labour (that which creates something objective and corporeal), expresses the contemporary forms of value. (ANTUNES, 2010 and 2009)

By appropriating the cognitive dimension of labour and by taking possession of its intellectual dimension – a crucial feature of capitalism nowadays –, capitals expand the value-generating ways and mechanisms and also increase ways of controlling and subordinating labour subjects, as they use “more coercive mechanisms, thus renewing primitive forms of violence, since, at the same time, companies increasingly need the cooperation or the subjective and social ‘involvement’ of the worker.” (BIALAKOWSKY, 2003, p. 135)

Therefore, on the contrary, there is a qualitative change and increase of labour extraction forms and mechanisms stemming from the end or reduction of the relevance of the value-labour theory. The slogan adopted by Toyota at the Takaoka unit “Yoi kangae, yoi shina” (“good thoughts mean good products”) set on the flag hanging at the entrance of the production plant (BUSINESS WEEK, 18/11/2003) is also symptomatic. But it is worth reminding that these projects of ‘involvement’ flexibilization, etc. also end up finding resistance in the working class, as was seen in the 1,300 workers protest organized by trade unions who opposed the implementation of the self-dealing system (JAPAN WEEKLY PRESS, 02/21/2004).

It is also no coincidence that *Manpower* is an employment symbol in the United States, its activity “builds partnerships with clients in over 60 countries, (...) more than 400 thousand clients from various sectors like trade, industry, services and promotion (...). *Manpower* is prepared to serve its customers with high added-value services, such as: hiring and managing temporary staff; recruitment and selection of permanent professional staff for all areas; *trainees* and internships programs, outsourcing projects and *contact centre* services; HR management (Total HR) and hiring highly specialized professionals” (Division *Manpower Professional*, *Manpower Brazil* Division, [www.manpower.com.br](http://www.manpower.com.br), my emphasis).

We may also recall *Telefónica’s* recent project, namely, District C, in Madrid, Spain, where a significant proportion of information and communication

technologies workers already work without a desk or workbench, circulating “freely” through the company’s premises, since they work under the targets system, or the countless *call centre* and *telemarketing* companies that expand in virtually all parts of the world and become increasingly relevant to the accomplishment of aggregation of value.

Then, as a result, the prevalence of *instrumental reason* takes the form of a huge *societal irrationality*, which poses a fundamental and heated challenge: the deconstruction of this notion and this pragmatic is a condition for humanity, and therefore also *labour*, to be truly endowed with meaning, thus hindering the labour desanthropomorphization destructive process which is ongoing since the Industrial Revolution.

The conclusion seems unavoidable: in the age of computerization of labour, of *mechanical and digital* world, we are witnessing the age of labour *informality*, of the outsourced, the precarious, the subcontracted, the flexibilized, part-time workers, in other words, of the *subproletariat*.

If, in the recent past, Brazil’s working class witnessed only marginally levels of informality, today over 50% of them is in this condition (informality, here, is conceived in a broad sense), deprived of their rights, outside the social protection network and without a work permit. An increased unemployment, an exacerbated instability, a marked wage lowering and an increased loss of rights: this is the most common portrait of the working class, which signals a century with high temperatures in the clashes between the totality of social labour and the totality of global capital. (MÉSZÁROS, 2002)

Therefore, a pendulum motion is experienced by the working class: on the one hand, *fewer* men and women *work harder* at a pace and intensity that resemble the bygone phase of capitalism, the genesis of the Industrial Revolution, thus setting a reduction in the steady labour inherited from the industrial stage which conformed the twentieth-century capitalism. However, since capitals cannot completely eliminate live labour, they manage to reduce it in many areas and expand it in other, as can be seen, at the same time, by the increasing appropriation of the cognitive dimension of labour and, in parallel, by the increase of unqualified and precarious labour. Thus, we find here the trait of labour’s *perennial nature*.

On the other side of the pendulum, *increasingly more* men and women are finding *less* work and spreading through the world in search of any job, thus setting a trend of increasing labour precariousness on a global scale, going from

the U.S. to Japan, from Germany to Mexico, from England to Brazil, where the expansion of structural unemployment is its most virulent manifestation.

In China, for example, a country which is growing at an astonishing rate, given the peculiarities of its hyper-late industrialization process – combining overlapped and hyper-exploited workforce with industrial-informational machinery in an agile and explosive development –, the industrial proletariat contingent was reduced as a result of changes in the production process which were exacerbated in a global crisis process.

From the expansion of the global crisis in late 2008 and early 2009, the Chinese economy, with almost one billion active workers, generated 26 million new unemployed just among the former farm workers who were working in industries and cities and could not find work in the field or other alternative work. This is the main reason why the Chinese Communist Party (CP) and its government are scared with the hike of social protests which increased tenfold in recent years and reached 80,000 events in 2005 and are increasingly expanding after the onset of global recession. Each percentage point less in the GDP corresponds to a social catastrophe, and the downtrodden workers of the cities no longer have the field as a refuge. The Chinese CP can expect new waves of revolts, thus expanding the scenario of the current tragedy.<sup>3</sup>

Therefore, the steady labour of the automobile era decreased, but the universe of the class-who-lives-of-work expanded, became heterogeneous and complexified, which compels us to understand contemporary forms of labour and value.

<sup>3</sup> The International Labour Organization (ILO) has projected 50 million unemployed over the year and warned that to 1.5 billion workers, the scenario will be turbulent and marked by wage erosion and the expansion of unemployment, not only for the most impoverished ones, but also for the middle classes who “will be seriously affected”. (ILO, *Global Wages Report 2008/2009*). With the crisis, the picture will also worsen in Latin America: another report says that “2.4 million people could enter the regional unemployment lines in 2009 because of the crisis”, adding up to nearly 16 million already unemployed, not to mention the “hidden unemployment” which is not always accounted for in official statistics. Female workers have been hardest hit, with an unemployment rate 1.6 times greater than men, and youth unemployment in 2008 in nine Latin American countries was 2.2 times higher than the overall unemployment rate. (ILO, *2008 Labour Overview. Latin America and the Caribbean*, published on 27/1/2009).

## **The new forms of labour and value: tangibility and intangibility**

With the conversion of live labour into dead labour, from the moment when, through the development of *softwares*, the informational machine starts to perform activities that are typical of human intelligence, one can witness what Lojkin (1995) suggestively called the *objectification of brain activity with machinery*, the transfer of intellectual and cognitive knowledge of the working class to the computerized machinery. The transfer of intellectual skills to the computerized machinery, which is converted into an informational machine language through computers, emphasizes the transformation of *live labour* into *dead labour*.

Thus, the increasing overlap between tangible and intangible labour becomes stronger, since in the contemporary world one can witness, besides the monumental precariousness of labour previously mentioned, a significant expansion of labour carrying a greater intellectual dimension, in the more computerized industrial activities and in the spheres encompassing the service or communication sectors, among many others.

Thus, *intangible labour* expresses the life of the informational sphere of the form-commodity: it is the expression of the *informational* content of the commodity, thus expressing the mutations of labour within large enterprises and the service sector, where direct manual labour is being replaced by labour endowed with a greater intellectual dimension. With the increasing overlap that exists between them, tangible and intangible labour are, however, centrally subordinated to the logic of commodity production and capital.

We fully agree here with J. M. Vincent (1993, p. 121) when he says that:

the form value of labour itself is metamorphosed. It increasingly takes the form value of intellectual-abstract labour. The strength of intellectual labour produced in and out of production is absorbed as a commodity by the capital which incorporates into it in order to give new qualities to dead labour (...). Tangible production and the production of services increasingly require innovation, thus becoming increasingly subordinated to an increasing production of knowledge to become commodities and capital.

In the era of “lean enterprise”, the new phase of the capital retransfers the *savoir faire* to labour, but it does so by increasingly appropriating its *intellectual* dimension and its cognitive skills, *by trying* to strongly and intensely involve

subjectivity existing in the labour world. However, the process is not restricted to this dimension, since part of the *intellectual knowledge* is transferred to the computerized machines, which become *more intelligent by reproducing part of the activities transferred to them by the intellectual knowledge of labour*. Since machine cannot fully eliminate human labour, it requires greater *interaction* between the working subjectivity and the new intelligent machine.

And in this process, *interactive involvement* further increases the *estrangement and alienation of labour*, thus expanding the modern forms of reification, distancing even more the subjectivity from the exercise of what Nicolas Tertulian (1993), in the wake of Lukacs' maturity, suggestively called the exercise of an *authentic and self-determined subjectivity*.

So instead of replacing labour with science, or even the production values with the sphere of communication or production with information, what can be witnessed in the contemporary world is a greater *interrelationship*, a greater *interpenetration* between the productive and unproductive activities, between manufacturing and service activities, labourative and design activities, which expand in the context of productive restructuring of capital.<sup>4</sup> This refers us to the development of an expanded concept for the understanding of *labour's way of being* in contemporary capitalism, and not its denial.

However, the theses that advocated the prevalence of intangible labour today (with the consequent imbalance in value) seem misguided (GORZ, 2005). For our part, on the contrary, we believe that the forms of intangible labour express the various forms of live labour that are necessary for the contemporary valuing of value. In the labourative stage, in which scientific and labourative knowledge mix even more directly, the *creative power* of live labour takes both the form (still dominant) of tangible labour and the *trend mode* of intangible labour. (ANTUNES, 2005)

This does not become excessive, because, not being either single or even dominant – and yet another explosively Eurocentric trait of these theories arises –, intangible labour becomes an *abstract intellectual work*, *placing increasing intangible labour clots in the prevalent logic of tangible accumulation so that the*

<sup>4</sup> In the phase of capital globalization, dealing independently with the three traditional sectors of the economy (industry, agriculture and services) has become obsolete, given the enormous interpenetration between these activities, examples of which are *agribusiness*, the *service industry* and *industrial services*. It is worth recording (also for the political consequences stemming from this thesis) that to recognize the sectorial interdependence is very different from speaking of *post-industrial society*, a concept loaded with political significance.



*measure of value is again given by the average social time of an increasingly complex labour, thus assimilating them to the new phase of value production, in the new forms of time and space.* Therefore, less than a decompensation of the law of value, the increasing overlap between tangible and intangible labour sets a fundamental addition towards understanding new mechanisms of value theory today, in a contextuality where this movement is given by the logic of financialization.

We have already mentioned the example of *Manpower*, a transnational company outsourcing workforce worldwide. We also saw that what is intangible to many is clearly accounted for by Toyota. And *Telefónica's* District C project is ongoing, adding value through what has been worked on in information and communication technologies.

Finally, we must emphasize that if intangibility is a *trend*, tangibility is still widely prevalent, especially because many of the intangible activities are condensed and moulded into a set of relationships that end up mostly taking a given tangible form, especially when looking at capitalism on a global scale, designed by the new international division of labour, where two thirds of humanity who are working are found in Southern countries. China's boom (not to mention India) in the last decade, anchored in the enormous labour overlap force, in the incorporation of informational technology and the network structuring of transnational companies, all articulated with a sociotechnical control over workers, are allowing an unreasonable exploitation of the workforce and, consequently, a monumental expansion of value, which invalidates (empirically and theoretically) the theory of irrelevance of live labour in the production of value. And these examples evidence the fragility of theses that advocate the predominance of labour intangibility as a form of *overcoming, inadequation or excessiveness* of the law of value.

Therefore, from the intensified labour in Japan (where young workers migrate in search of work in cities and sleep in glass capsules as true encapsulated workers) to the contingent labour present in the United States; from the immigrants who migrate to the advanced West to the labour's underworld in Asian pole; from the *maquilladoras* in Mexico to the precarious throughout Western Europe; from *Nike* to the *McDonald's*, from *General Motors* to *Ford* and *Toyota*, from female *call centre* workers to male *Wal Mart* workers, various forms of live labour may be noticed at the top or bottom of labour's social structure, all of which are somehow participating in the total social labour required for the expansion of new forms of value aggregation.

This multifaceted world of work is also characterized by strong divisions in and new transversalities in the world of labour, particularly with respect to the dimensions of gender, generation, ethnicity, etc. It would suffice to remember that the world of labour is witnessing a significant increase in the female contingent, which reaches more than 40% or 50% of the workforce in many advanced countries, which has been absorbed by capital, preferably in the precarious and unregulated universe of *part time* labour. In the UK, for example, the female contingent topped, in the late 1990s, the male contingent in the composition of the workforce. However, it is known that this expansion of female labour has a reverse meaning when dealing with the issue of wages and rights, in which wage inequality of women contradicts their increased participation in the labour market. Their remuneration rate is much lower than that earned by male labour. The same thing often occurs with respect to labour rights and conditions.

In the *sexual division of labour* brought about by capital within the *factory space*, the design activities or those based on *intensive capital* are usually filled by male labour, while those carrying lesser qualifications, the most basic and often based on *intensive labour*, are aimed at female labour (and also very often at immigrant workers and black people), not to mention duplicate work (in the production and reproduction world), both essential to the capital. (POLLERT, 1996, p. 188). Mike Davis reminds us that “it is not uncommon to find [in Central America] seven or eight years-old maids with weekly shifts of ninety working hours and one day off per month.” (DAVIS, 2006)

With the huge surge of *new informal proletariat*, the industrial and service subproletariat, new jobs are filled by immigrants, such as the *gastarbeiters* in Germany, “*lavoro nero*” in Italy, the *chicanos* in the United States, immigrants from Eastern Europe (Polish, Hungarians, Romanians, Albanians, etc.) in Western Europe, the *dekaseguis* in Japan or the *bolivianos* in Brazil, in the manufacturing companies of São Paulo, whose daily working hours reach 17 hours in exchange for food and shelter.

It is worth recalling also that the Paris suburbs outburst in late 2005 has evidenced the rich connections existing between labour, absence of labour, insecurity, immigration, generation, etc. Almost all youth upsurged against their “second class citizens” status.

And in contextuality of structural unemployment on a global scale, exacerbated after the outbreak of the crisis in all the capitalist countries, with the epicentre tripod characterized by the U.S., Europe and Japan, with profound

repercussions on the entire capital system, workers, especially immigrants, are first to be penalized. Besides the massive loss of employment, xenophobia is expanding in various labour areas. Recently, in February 2009, a demonstration of British workers at a nuclear plant in Sellafield, England, stamped the following words: “*Put British Workers First*”, thus externalizing their disagreement towards hiring Italians and Portuguese workers with lower wages. If equal pay is certainly a just claim, discrimination is a typical case of xenophobia. Similar events are also occurring in Europe, Japan, the United States and many other parts of the world.

Even with regard to the generational trait, the labour market excludes young people and older people: the first often end up swelling the unemployment lines, and it is hard to find a new job when reaching the age of 35/40 years once someone is unemployed.

Simultaneously, in recent decades, there has been an early inclusion of children in the labour market, particularly in intermediate and subordinate industrialized countries, such as in Asian and Latin American countries, but which also affects several central countries. Although this trend has significant signs of decline, it is still very significant in countries like China, India, Brazil, etc. Never mind the fact that adult work becomes superfluous and that many millions of men and women in working age experience structural unemployment. But children should become part of the production cycle at a very early age: their *playful body* is precociously transformed into a *productive body* for the capital. The production of sisal, the footwear and clothing industry, the cotton and sugarcane cultures, quarries, coal-pits and brick factories and domestic work provide countless spaces where child labour values the capital. In the tapestry industry in India, Mike Davis recalls, children work in a squatting position with daily work shifts reaching 20 hours, and, in the glass industry, they work alongside tanks with temperature close to 1,800 degrees centigrade. (DAVIS, 2006, p. 187)

Thus, these indications suggest how rich are divisions and transversalities existing today between the stable and precarious workers, men and women, young and old people, nationals and immigrants, whites, blacks, indigenous, skilled and unskilled, employed and unemployed, among many other examples that make up what have been labelling as the *new morphology of labour*.

Less than the univocal theory of proletariat reduction, we are witnessing the emergence of new and different ways of labour that are spread around the world on a global scale, thus reconfiguring (and complexifying) the labour world and its multiple meanings.

## Designing the new morphology of labour

Therefore, contrary to theories that advocate the end of labour, we are challenged to understand its *new morphology*, whose most visible element is its multifaceted design resulting from sharp changes that shook the world's capital in the last decades. The *new morphology* encompasses the traditional industrial and rural working class, which is undergoing a relative shrinking process (which is uneven when comparing cases from the North and South), the service employees, the new contingents of men and women that are outsourced, subcontracted and hired on a temporary basis that are increasing. The *new morphology* can witness simultaneously both the retraction of the Taylorist-Fordist stable industrial working class and, on the other hand, according to the logic of toyotised-flexibility, the expansion of new precarious modalities of labour, examples of which are *telemarketing* and *call centre* female workers, *motoboy*s who die in streets and avenues, scanners operators that work (and injure themselves) at banks, *fast food* workers, hypermarkets young workers, etc.

These contingent are constituent parts of labour's social forces that Ursula Huws suggestively named *cybertariat*, *the new proletariat of the cybernetic age who experiences an (almost) virtual job in a (very) real world*, to recall the suggestive title of her book that discusses on the new labour settings in the digital age, of information technology and telematics, new male and female workers ranging from the enormous *heterogeneity* (gender, ethnicity, generation, space, nationality, qualification, etc.) of their *way of being* and the drive trend for strong *homogenization* resulting from the precarious condition of different jobs. (HUWS, 2003)

If the age of capital globalization occurred in an even more intense way in recent decades (CHESNAIS, 1996), we are also entering the era of globalization of social struggles, of labour forces, magnified by the masses of unemployed who are spreading throughout the world. (ANTUNES, 2005; BERNARDO, 2004)

The previously mentioned examples that occurred in France in late 2005, with the outburst of immigrants (without or with little labour) and their destruction of thousands of cars (symbol of the twentieth century) and the majestic manifestations in early 2006, with students and workers in the fight against the First Employment Contract, are also seminal experiments permeated with meanings.

In Argentina, for example, we witness new forms of social confrontation, such as the outburst of the unemployed workers movement, the *piqueteros* who

“cut off routes” to stop the circulation of goods (with clear impact on production) and to assign to the country the scourge of unemployment, as well as the expansion of workers struggle around “recovered” companies, occupied during the most critical period of recession in Argentina in early 2001 and which reached the total of two hundred companies under the control-steering-management of workers. Both have been decisive responses to unemployment in Argentina and signalled new forms of labour’s social struggles.

If the push for labour flexibilization is a requirement of capitals in an increasingly global scale, responses of labour’s world should increasingly configure themselves as internationalized, globalized, thus linking closely national actions to their international connections. And Brazil could not stay away from this scenario that is riddled with complexity and fraught with many contradictions.

### **Brasil at a crossroad: the age of computerization and the age of labour informalization**

When considering the productive restructuring in Brazil, we can say that its first impulses occurred during the 1980s, causing companies to adopt, initially in a restricted manner, new organizational and technological patterns as well as new forms of labour’s social organization: we were able to witness the first use of productive computerization; the use of the just in time (JIT) system was initiated; the first productive centres based on *team work* blossomed in the total quality programs; and, in a still preliminary way, the implementation of “participatory” methods. The still largely dominant Fordism began to open up to the first influx of Toyotism and flexible accumulation.

It was in the 1990s, however, that the productive restructuring of capital developed strongly in our country, with the intensification of the lean production, the JIT system, kanban, the total quality process, the forms of subcontracting and outsourcing workforce and the transfer of production plants and units.

Both through these types of programs and the introduction of wage gains linked to profitability and productivity (as exemplified by the of Participation in Profit Sharing and Results - PLR Programme), the productive world finally found a conducive contextuality to unleash vigorous restructuring, the so-called corporate downsizing and the implementation of mechanisms structured in a more flexible way. New managerial policies were introduced through their programs of “variable pay” and grant awards for productivity that are related to production goals.

As a consequence, we witness the expansion of flexible hiring practices of the workforce and a significant expansion in outsourcing, of the *call centre*, thus increasing the deregulation process of labour and the reduction of workers' social rights. The organizational lyophilization, based on the techno-informational increase, also increased the mechanisms for the individualization of labour and wage relations. (ANTUNES, 2006)

In recent decades, health problems worsened in the workplace and there was also an unprecedented increase in Repetitive Strain Injury (RSI) which reduces muscle strength and compromises movements of those who are carriers of this disease and which configures itself as a typical disease of the labour computerization's age. Workers were forced to become "partners" or "collaborators" in ideas and a pragmatic that cloud the labour condition.

The increase of technology, the new ways of organizing production and the broader introduction of outsourcing ultimately led to high levels of unemployment and underemployment in many sectors, only to be partially offset by the growth of small businesses.

This process initiated the expansion of work at home, besides the so-called "labour cooperatives" that are responsible for pronounced forms of subcontracting and precariousness of the workforce, as well as for the significant remuneration cost reduction of labour form and the noncompliance with labour rights. Labour outsourcing and the return to bygone practices like the *putting out* expanded enormously in the textile and garment sectors, stressing the ways and mechanisms that lead to an even greater precariousness of labour and breach of labour rights.

Therefore, as a first conclusive indication, we may assume, on the one hand, that Taylorist and Fordist patterns structured here since the 1930s increasingly mix with new production processes, as a result of organizational lyophilization, of own mechanisms stemming from flexible accumulation and Toyotist practices that were and are strongly assimilated by the Brazilian productive sector. If, as a dominant trend, the Brazilian productive scenario has radically changed, one cannot say that the binomial Taylorism/Fordism is part of our past. Also, when searching for the "factory floor" or the productive world in a broader sense, a symbiosis seems to be occurring and which is given by the presence of the most intensive elements of Fordism, with a deconstructive flexibility present in contemporary forms of flexible accumulation and the so-called lean company in Brazil.

A second indication allows us to observe, particularly after the 1990s, a net increase of more deregulated labour relations, distant from labour laws, thus creating a mass of workers who are shifting from the condition of being employed with a work permit to that of being employed without a work permit.

If the previous decade witnessed a relatively small number of outsourcing firms, temporary profile workforce rental companies, that number increased significantly in the following decades to meet the huge demand for temporary workers with no employment relationship and formal registration.

Therefore, these changes that are included in the logic of instrumental rationality of the business world are closely related to the productive restructuring process of the capital, where large companies seek to increase their competitiveness by further fracturing and fragmenting the class-who-lives-of-work through the flexibilization of labour arrangements, subcontracting and outsourcing.

The proliferation of *call centres* employees, telemarketing firms, workers in services increasingly inserted into the logic of production and value-added eventually created a new contingent of workers which Ursula Huws (2003) called, as we said earlier, *cybertariat*, the new proletariat of the cybernetic age, composed of workers seeking a kind of labour that is increasingly virtual in a profoundly real world, or even what we call *infoproletariat* (ANTUNES and BRAGA, 2009), which gathers workers operating with information and communication technology, software producers and telemarketing and telematics workers.

This allows us to conclude by saying that, in the age of labour computerization and the mechanical world of the digital accumulation, we are witnessing the era of labour informalization that is characterized by the expansion of outsourcing, the expansion of *call centre* employees, the subcontracted, the flexibilized, part-time workers, teleworkers, cyberproletariat, by the proletariat working with computers and experiencing another pragmatic shaped by the derealization, by the experience of insecurity and what, suggestively so, Luciano Vassapallo (2005) called atypical work, all of which our text provided a first more detailed design.





## 25 Years of Public Education: notes for a period balance

*Roberto Leher<sup>1</sup>*



**I**n the intellectual environment where leftist educators and researchers of the health area circulated, in the fall of enterprise-military dictatorship, the expressions “polytechnic”, “unitary school” and “sanitary reform” were recurrent, many times with subtle, but important, ambiguity. However, the new to be constructed, after the hard previous years, was a shared feeling for the fighters against the 1964 decreed regimen. For the New Republic left-wing critique, basically centered in the Party of Workers (PT), it was necessary to forge a discontinuity, also differently thought by the main chains of the party. For the progressive sectors that supported the New Republic, organized around the Brazilian Communist Party and Communist Party of Brazil (PCdoB), the task was to assure the democratic transition, promoting changes in the social politics, since the economic policy was conceived as an objective beyond the opponent forces. The fight against the legacy of the educational and health politics of the two tenebrous decades of dictatorship, marked by the Institutional Act 5 (AI-5/1968) and by Decree 477/1969<sup>2</sup>, was an intention common to all, but the tactics and the strategy was distinct.

The 1968 college reform instituted changes in the public institutions that had approached certain aspects of the United States universities, not only

---

<sup>1</sup> Professor of the Education School and the Education Graduate Program of the Federal University of Rio De Janeiro, Researcher of the National Council For Scientific And Technological Development (CNPq), and Coordinator of the Social Observatory of Latin America - Brazil / CLACSO.

<sup>2</sup> Defines discipline infractions practiced by professors, students, workers of public and private educational institutions and other measures.

in the departmental organization and the use of credit system, but in the diffusion of a more pragmatic, academic ethos. In that way, it established that the research was part of its social function, but a research whose general guideline would be defined by the government, that, for this end, established the edictal policy forged in the Secretariat of Planning, new place of the main agencies of science and technology, imposing, therefore, a deep heteronymous policy (Law 5540/1968). At the same time, a vigorous expansion of the private superior education was operated through tributary incentives.

The basic education in the dictatorship was marked by an obtuse educational technicism whose principle can be found in the human capital theory (Law 5692/1971). In middle 1980's, the educational critique was pointed to the necessity of modifying the form of Brazilian education organization, broken up by the municipalization, and the almost null participation of the Union in the guarantee of conditions of financing of the basic education, trends that had gone deep during the dictatorship. Concretely, the enterprise-military government increased the school offer, expanding basic education, but it was made from the logic that the children of the workers would have to receive an education more rudimentary. Therefore, many educators who had resisted the dictatorship understood that the objective of a school of unitary character was the general objective to reach. This intention could only be reached through the defense of a national system of education and by the definition of the duty of the State as a form to assure the education to all the citizens as a basic human right. The advance in the quarrel of the problematic of the real globalization of unitary school would only be possible from the articulation of the material bases, defining the nature and the character of public education and the duty of the State, instituting a new legal landmark for the Brazilian education.

In the debate about the unitary school, the presence of the Marxist critique was very strong, particularly in the work of Saviani (2003). In all the documents, congresses and articles about the subject, the left Marxist emphasized the necessity of the polytechnic school, understood as the one capable to assure the domain of the beddings of the different technologies elaborated and perfected in the process of capital reproduction. The presence of the socialist thought was pulsing in the texts; therefore the defense of the polytechnic unitary school took the work as a basic pedagogical principle, capable to surpass the disjunction between thinking and making - the center of the socialist pedagogy, as defended by Marx, Lenin and Gramsci.

The movement of original and fruitful debates that caught the educators who had fought against the dictatorship, in the context of its fall, could have been (almost) extinguished due to the correlation of negative forces in the 1990's and 2000's. However, when the optimum of the creative energy can be accomplished in an institution whose critique mass hugs with determination the project, the dreams and the utopias produced can have a materiality of extraordinary vigor to make echoing these ideas throughout the time. This is the case of one of the boldest and original syntheses of the thought of leftist education (the polytechnic aspect) and the health (sanitary reform): the creation, 25 years ago, August 19, 1985, of Joaquim Venâncio Polytechnic Health School (EPSJV) at Oswaldo Cruz Foundation, that, in 1989, would become a technician-scientific unit of the institution.

From the moment of the creation of an institution so radically distinct of everything that were invented in the two previous decades until nowadays, there is a hiatus of a quarter of century. Between 1985 and 2010, the agenda contrast is colossal. Nowadays, EPSJV could hardly be created with the same original characteristics. Why this project was not spread out as a reference for the basic and technological education? Why, still today, when a National Plan of Education (PNE) is weakening, the objective of a national system of education continues as a goal, but now from a lesser number of educators and academic and syndical entities? Why the educational policies calibrate the quality of the public education to distinct public?

The intention of the present text is to make some punctuation on what it occurred with the education in this period. It would be very snobbish to affirm that the objective is to make a description of all Brazilian, public and private education, in all levels and modalities. This article intends to follow some main ribbings, as the problematic of the education in the context of dependant capitalism, the public-private relation, emphasizing the governmental politics, the differentiation of educational institutions for different social classes and the action of the entities and citizens that make and fight for public school.

The study begins from the characterization of the country as capitalist dependant (FERNANDES, 1974). This standard of accumulation requires the permanent depletion of the natural resources and the systematic politics of work exploration. The reality provoked by the specific form of the dependant capitalism in Brazil is incompatible with the integral or polytechnic education and with a public, gratuitous, independent university, compromised with the

social, ambient, energy and health problems of the population. In contrast, even a minimalist education answers satisfactorily to the demands of the capital. The violent concentration of income is a condition of the accumulation standard. This picture cannot be modified without anti-systemic social fights. Nor the neoliberal politics nor the neo-development had been capable to modify the deep social inequality. In the two last decades, the indexes of income concentration (Gini coefficient<sup>3</sup>) had floated without relevant alteration. It is good to remember that the inequality is probably badly appreciated, since the applied methodology underestimates the patrimonial income and dominant sectors incomes. In 1991 the index was 0.53; in 2000, 0.56; in 2004, 0.57 and in 2008, 0.55<sup>4</sup>. The mediocrity of the indexes of income concentration, in the end of the decade of 2000, can be more well measured when it is considered that, in 1990's, according to the Program of United Nations Development Programme (UNDP) and the Institute for Applied Economic Research (Ipea), the distribution of income in the Brazilian cities got worse in two thirds of them.<sup>5</sup>

The fights of the educators and the representative entities occur, therefore, in a permanent correlation of negative forces. The advances, prompt, evidence, however, that the social mobilization is indispensable for the existence of the public character. The fight for the public education throughout the last 25 years will be examined on the basis of the following periodicity: 1985-1988; 1989-2002, and 2003-2010.

## **New Republic and the Constituent**

In the end of the dictatorial period, the educators made use of important academic entities - as National Association of graduation and Education Research (ANPEd), Centre of Education and Society Studies (Cedes) and National Education Association - and labor entities-as Unified Workers' Central (CUT), National Union of the Teachers of the Superior Education Institutions (Andes-SN), Union Federation of Brazilian Public University Workers (Fasubra) and

<sup>3</sup> It measures the degree of existing inequality in the distribution of individuals according to the domiciliary income per capita. Its value varies from 0, when there isn't inequality (the income of all individuals has the same value), to 1, when the inequality is maximum (only one individual withholds all the income of the society, and the income of all the other individuals is null).

<sup>4</sup> IPEADATA, A series reviewed as reconsideration divulged by IBGE in 2009.

<sup>5</sup> PNUD/IPEA, Evolution of the Gini coefficient, Inequality of income increases in 2 of each 3 Brazilian cities, available in: [www.pnud.org.br/atlas/PR/Press\\_Release\\_1.doc](http://www.pnud.org.br/atlas/PR/Press_Release_1.doc), access in 7/7/10.

Confederation of Professors of Brazil (CPB) -, that, along with other ones,<sup>6</sup> had constituted the *Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública* (National Forum of Public School Defense - FNDEP) in 1986, objectifying to intervene in the elaboration of the new Great Letter of the country. Launched in Brasília, in April 9, 1987, with a *Manifesto in Defense of the Public and Gratuitous School*, FNDEP had the initial denomination of Forum of the Education in the Constituent in Defense of Public and Gratuitous School. The accomplishment of the 4th Brazilian Conference of Education, with the subject *Education and the constituent*, at the Federal University of Goiás, Goiânia, in a sunny month of August, especially luminous as a characteristic of Brazilian Mid-West region, involved the debates in an optimistic atmosphere. Among the participants of the event - students, young professors, intellectuals -, the feeling that important alternatives were being forged was generalized.

Considering the way on how the “democratic transition” was operated by the dominant sectors, from the landmark of the dictatorship as authoritarianism problematic - and not as a determined standard of accumulation operated for the ruling classes that had supported the 1964 coup d’état - the constituent was carried through in a context marked by contradictions. The leading bourgeois fractions had cheated success in hindering an exclusive constituent, but in a context of hegemony crisis. Due to the friction between the dominant ones and the rising of the social fight, the revolution inside the order could advance, under certain conditions, fortifying the strategy of the revolution outside the order (FERNANDES, 1981). But that was not what happened. In despite of the crisis in the political representation of the dominant ones and the serious economic crisis, the degree of organization of the workers still was incipient and the strategy was fragmented and weak. Throughout the process of the Letter elaboration, the dominant ones had congregated in groups of interest (agriculture, private education etc.) and in a coordination (Centrão), guaranteeing a constitution for the order of the capital, even though with edges that would be more evident in the neoliberal hegemony period, when the constitutional reform started to be a priority goal of the dominant sectors. However, in despite of the strategic debility, the social mobilization, even though dispersed and limited by Corporatism, increased by the breakings in the block of the power, promoted the approval of a Letter that contains advances in the chapter dedicated to the

<sup>6</sup> The initial composition congregated two general class organizations (CUT/CGT), a representation of professional category (OAB), six academics (ANPED/SBPC/SEAE/CEDES/ANDE/ANPAE), four entities of professional workers of the education area (ANDES/CPB/FENOE/FASUBRA) and two entities of the student movement (UNE and UBES).

education. Regarding the syndical organization, in despite of have kept the basics of the previous syndical structure, it made possible the creation of syndical entities in the public sector.

Chapter 3 of the Federal Constitution of 1988 - *The Education, the Culture and the Sport* - contains important advances for the public education. Regarding the superior education, four articles are crucial:

- i) Article 207, that confers didactic-scientific, administrative and financial autonomy to the universities and classify them as institutions that “will obey to the principle of inseparability among education, research and extension”;
- ii) Article 208, that establishes the duty of the State with education, guaranteeing “5 - access to the highest levels of education, research and art creation”;
- iii) Article 213, 2nd Paragraph - “the research and extension university activities will be able to receive financial support from the Public Power”;
- iv) Article 218, “the State will promote and stimulate the scientific development and the technological research and qualification. 1st Paragraph - the basic scientific research will receive priority treatment from the State, focusing the public wealth and the science progress”.

Besides those articles, it is also necessary to consider other comprehensive ones, as Article 205 - “education as right of all and duty of the State” Article 206, 4 - “gratuitousness in the official establishments” and Article 214, that determines the elaboration of a National Education Plan (PNE), capable of, among others functions, determining the politics of distribution of public resources and the articulation terms of the actions of the three spheres of Public Power.

Article 207 of the Federal Constitution is one of the pillars of the university conception of the National Forum in Defense of Public School and, more specifically, of Andes-SN. In the *Educational Platform of the Teaching Movement for the Constituent* it was expressed that:

The education that we want is not reduced only to the transmission of knowledge, but it conjugates critical knowledge and social commitment. It is turned, above all, toward the development of the capacity to think, to reflect, to judge (...) breaching with the subtle mechanisms of ideological domination and developing (...) the knowledge, the critical conscience and the qualification to life and work

in our social reality. (*CADERNOS ANDES 4, 1987 apud NAVARRESE, 1999*)

The university autonomy and the inseparability among education, research and extension, when raised to constitutional rules, mark a meaningful moment for the Brazilian university. It is important to remember that a little more than one decade before prominent professors had been moved away from the university by the AI-5 and many students had been dismissed by Decree 477/1969 (LEHER, 2009a).

If, in 1988, advances like “a ray in blue sky” had been possible, the conservative reaction organized by the biggest corporation lobbies, led by a banker that, later, would become the president of Central Bank of Lula da Silva Government, Enrique Meirelles, covered the hopes of social transformations. When the regulation of the constitutional provisions had beginning, many conquests of the Letter had been dissolved, as it will be seen with more details in the following section.

The destruction of innumerable social rights foreseen in the Constitution started in the New Republic, especially in the construction of the conditions for the implementation of some orthodox neoliberal politics. In 1989, Brazil was represented in the meeting where the expression *Washington Consensus*<sup>7</sup> was spread out by three controllers of the New Republic that later had an important participation in the life of the country: Marcílio Marques Moreira, Pedro Malan and Luiz Carlos Bresser Pereira<sup>8</sup>. If, by one side, the most prominent dominant sectors were preparing the land for the first generation neoliberal agenda in Brazil, by the other side, the movements had increased in the second half of the 1980's. In the same year that the famous meeting of the Washington Consensus happened, more than four thousand stoppages in Brazil had been carried through (MATTOS, 2005).

In the perspective of the dominant sectors, the 1989 election would be decisive. To defeat Lula da Silva, endorsed by a democratic-popular program

<sup>7</sup> Expression-synthesis of meeting “Latin American Adjustment: How Much Has Happened?”, of the Institute for International Economics. Participants of this meeting, carried through in Washington, 1989: leading of the Government of the United States, the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), as well as Latin American economists compromised with the politics of structural adjustment in the Region.

<sup>8</sup> Marcílio Marques Moreira, then ambassador in Washington, was Secretary of the Treasury of Collor Government, Pedro Malan was Secretary of the Treasury of Cardoso and Bresser Pereira was minister of Science and Technology of the Sarney Government and was directed linked to the neoliberal reform of the Brazilian State in Cardoso government.

that foresaw unacceptable reforms for the capital, the fractions of the ruling class took advantage of a politician that was inorganic in relation to the nucleus of the dominant block in the construction process: Fernando Collor de Mello. In fact, with the victory of Collor the way to the neo liberalism was opened. Throughout the first years of the new decade, the amount of strikes and stoppages, even though significant, decreased. Furthermore, internal transformations in the unions had disarticulated the capacity of confrontation of the diligent class, and the reform advanced vigorously, reaching the education, in despite of the intensity of the fights in the sector.

### **Rough 1990's: resistances and alternatives**

The two last decades of the 20th century in Brazil had been singular. The belief of that the country was destined to the constant development, despite the mishaps - a recurrent idea since the decade of 1930 -, suffered deep disturbances with the explanation of the failure of Cruzado Plan (1986). The incredulity around development was a plan elaborated by the international organisms, particularly the World Bank, in accord with the central countries ruled by neoliberal governments. The attack by Reagan to all apparatus of United Nations (UN) related to the development - United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Health Organization (WHO), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), International Labour Organization (ILO), Food and Agriculture Organization (FAO), UNDP etc. - is illustrative of this trend. The underlying objective to this movement was to reach frontally the social State, spreading out the neoliberal *ethos* also in the educational agenda.

Fernando Collor de Mello was the first president to fully assume the neoliberal agenda. Elect by a weak coalition of forces resultant from a strong arrangement guided by the pragmatism (to hinder the PT victory in 1989) and with the support of some of the biggest groups of communication of the country (Globo and Vitor Civita) his government soon disclosed capable of placing the neoliberal project at risk. Although the dominant sectors have yielded some force to manage the new government, the unpreparedness of Collor to operate the necessary governability for the capital became unacceptable, taking the dominant sectors to support its impeachment.

Collor government tried to implement the policy of the World Bank for the university. The operators of his government, basically members of a "center of



influence” managed inside the University of São Paulo - the Nucleus of Research of Superior Education (Nupes/USP) -, had elaborated the guidelines of the new government university project. In a few words, the project objectified to differentiate the institutions of superior education and to diversify its sources of financing - an initiative that were assayed in the “New Republic”, through the Executive Group For the Reformulation of the Superior Education (Geres), in which, members of the Nupes had acted. The combination of these two orientations would block, in fact, the construction of a unitary policy of education that could make possible the generalization of the public and gratuitous university, based on the principle of the inseparability among education, research and extension. However, Collor ignored that the agenda of the international organisms would need to be re-contextualized in function of the history of the institutions and the existence of entities determined to fight in defense of the institution.

To favor the growth of the enterprise sector, Collor removed the public control on the private institutions that, in this way, had become *regulated* by the market. The result of this policy was (and still are) the explosion of private institutions. The public ones, in other hand, would have to be reconfigured in accordance to their “vocations”: as “units of education” or as “units of educational services and technological adequacy”, called “Excellency centers”. Furthermore, the budget of the universities, as the new rule, would have to be strongly reduced. To implement these measures, Collor presented the Constitutional Amendment Proposal 56-B (PEC-56-B) with the intention to remove crucial points of the Constitution of 1988 considered an anachronistic *historical accident*, such as: gratuitousness, constitutional autonomy, inseparability among education, research and extension and sole legal regimen - aspects that, as a whole, configure what the World Bank depreciatively calls “European model” of university.

All these measures light the conflict in the educational area, in particular in the federal universities that declare massive strike. Andes-SN was one of the first entities to demand, in congress decision, Collor impeachment. Beyond the denunciations of corruption, which took the dominant sectors to support the exit of Collor was the evidence of, with Collor in the government, the social movements, including leftist parties, unions and other movements, would have known a new way of rising, and, fortified, could hinder or make it difficult in an important way the advance of the neoliberal agenda.

After Itamar Franco mandate, replacing Collor, the fractions of the engaged ruling classes, directly or indirectly, with the Washington Consensus had created

the Real Plan and they needed a government without the face of the rightists, investing in the candidacy of Fernando Henrique Cardoso. This government could make possible the application of the agenda of the Consensus, a claim of important forces of the block of the power in consolidation. It is good to register that, since 1990, the Federacy of the Industries of the State of São Paulo (FIESP, 1990) was being supporting an identical agenda to the one of the Consensus. In fine articulation with the dominant forces of world-wide bourgeoisie, in special of the United States, an organic coalition between diverse fractions of the Brazilian ruling classes was sewn by Liberal Front Party (PFL) and Brazilian Social Democracy Party (PSDB), producing the class and project unit lost since the end of the military government. It is possible to verify here clearly hegemonic intentions of this system of alliances. The high Brazilian inflation in the course of Collor disarranges and the crisis of Mexico in 1994 had prepared the land for the adjustment undertaken by Real Plan (1994). From the election of Cardoso (1995-2002) it is possible to go deep, with bigger legal and politics consistency, on the implementation of the Decalogue of measures of Washington Consensus in compliance with the IMF and the World Bank. The forces that had occupied the main positions of the government, many of them enlisted in the bureaucracy of the international organisms, were already convinced of the presumed anachronism of the Keynesian development project and had hugged the neoliberal ideal. In this manner, the elaborators of the Cardoso government had been able to re-contextualize the Consensus objectifying to adjust it to the Brazilian reality also observing the correlation of forces between the dominant sectors and the subordinates.

To become thinkable the orientations of the educational politics undertaken by the Cardoso period is crucial to catch the transformations of the world of work verified in recent years in Brazil. It is also necessary to consider the transformations in the scope of the State due to the neoliberal reforms (structural adjustment) and the implications of the supremacy of the speculative capital (payment of interests of the public debt) for the public policy (reduction of the social budget). It is pertinent to develop the investigation: which are the educational demands produced by these economic transformations? The market is demanding advanced knowledge, as proclaims the adepts of New Economy (or the so called Society of the Knowledge or, still, the Intellectual Capitalism) and, consequently, the improvement of the institutions that produce new knowledge?

The globalization is the ideology more insistently evoked to justify the inevitability of the structural neoliberal reforms. In his last act of campaign, in September 30, 1998, Cardoso affirmed emphatically: “Yes to globalization, no

to marginalization”. Two years before, in speech in India, Cardoso assured that the countries that do not want to be excluded of the hegemonic flow of the time will have to promote the structural reforms required by the “globalized” world:

The world can be divided between the countries that participate of the globalization process and usufruct its fruits, and those that do not participate. The first ones are usually associated to the idea of progress, wealth, better conditions of life; The other ones, to exclusion, marginalization and misery. (CARDOSO, 1996)

In the case of the Latin American countries, it is impossible to dissociate the ideology of globalization of the politics directed by the World Bank. In fact, the proposals of the World Bank are very representative of the systematic thought of the Washington Consensus (DEZALAY; GARTH, 1998). In accordance to the President of the World Bank, James Wolfensohn (BOARD OF GOVERNORS, 1995), the transformations of the economic policies in course in the “underdeveloped” countries would be configuring a new “age”: the “age of the market” or the “globalization”. In accordance to the proposals of the *men of business* spread out in periodicals and magazines dedicated to economy:

The changes that surround us are not temporary phenomena, but the product of powerful and unmanageable forces: the globalization, which has opened immense new markets with its inexorable corollary, an enormous amount of new competitors; the diffusion of the technology of the information and the disordered growth of the information nets (...). (STEWART, 1998, p. 33)

The economic opening made by Cardoso, plus the privatizations and strong ingress of foreign capital, provoked deep change in the economic profile of the country. There was an intense process of acquisitions, fusions, joint ventures, denationalizations of important companies. In common, even though it has not provoked total deindustrialization, it rearranged the economy, making it become more dependant of products directly or indirectly extracted from the nature - commodities - to fortify the exportations. These changes had been stimulated by the increasing dependence of exportations to try to close deep deficits provoked by the neocolonial tribute of the debt, by the remittances of the profits, exits of capital and importations that unbalanced the payment balance.

The increasing internationalization of products and services base is undertaken by the corporations in order to extend the exploration rates in relation to its matrices. As designated by Marques (2002), the use of the work

force in the Brazilian branch offices is significantly inferior in the sectors of bigger aggregate value. The use of work force in Brazil for each U\$ 1 million of sales in 31 corporations studied by Marques (2002, page 77), when compared to its respective matrices, would have to foresee 156 thousand jobs in Brazil so that the relation invoicing/job could be the same one of the matrices. In this manner, the reduction of the industrial jobs, with the economic opening of the 1990's, in relation to the existing levels in the 1970's, occurred from a much lower level and was not so accentuated in the central countries: Germany (1970's: 47.1%; 1990's: 40.3%); Brazil (1970's: 27.5%; 1990's: 19.6%); United States (1970's: 33.0%; 1990's: 24.7%); Japan (1970's: 33.7%; 1990's: 33.7%) (POCHMANN, 1998, page 10, apud MARQUES 2002, page 82). Many of the best industrial jobs of great companies had become precarious due to outsourcings that, in fact, lowered the workers payment and, frequently, cheated the most relevant labor laws. The sectors linked to the production of commodities, had been equally less intensive in work, by the inexistence of more complete productive chains. In this manner, throughout the 1990's, the job in mineral extraction companies fell 23.5% between 1992 and 1997, same trend verified in the financial institutions (17.0%). The jobs had grown in activities of lesser complexity, as commerce (3.1% per year), lodging and food (2.7% per year), personal services (5.9% per year) and in activities related to the public service that are intensive in labor, as education (3.0% per year) and health (3.7% per year) (apud BALTAR, 2003, page 120).

Examining the aggregated indexes, the number of wage-earning employees in non-agricultural establishments increased from 30.8 million in 1989 to 32.3 million in 1999, an average of 157 thousand per year in a context where the Economically Active Population grew 1.3 million on average. More serious is that, from the total increase of people placed in non-agricultural activities, almost the half (46.7%) corresponded to the increase of self-employment work - which grew in the average tax of 3.6% per year, raising the participation of this segment to 22.5% in the total occupation (against the average of less than 10% in the central countries). Discriminating by activities, it is verified that throughout the 1990's the activities that had grown the most were the remunerated house work (3.2% per year) and non remunerated occupation (5.1% per year). Thus, the participation of the wage-earning job in totally non-agricultural activity fell from 66.8% to 60.1%. Even the agricultural activity suffered reduction, being, in September of 1999, 5.2% minor than in the same month of 1989 (apud BALTAR, 2003, p.121-123). In spite of the open index of unemployment being an indicator

that masks the real unemployment, the tax blew up in the 1990's, going from 5% of the workers (PEA) in 1989 to 10.4% in 1999 (*id. ibid.*, page 123).

At the same time where the regressive specialization occurred (intensive products and processes in natural resources), the opening to the imported products had negative impact in the jobs, as designated, and the appreciation of the Real, between 1994 and 1998, removed dynamism of the products of exportation with bigger aggregate value. Strategic sectors, as industrial goods, had finished the decade of 1990 with a level 20% minor if compared to the previous decade (BALTAR, 2003, page 114). In despite of the promises that the liberal measures would have virtuous consequences for the economy, the GDP *per capita* in the 1990's only grew 5% in all the decade. The income *per capita* of the total population decreased from R\$ 310.00 in 1995 to R\$ 295.00 in 1999.

In the World Bank terms, the basic economic premise is that a free global market decides better which works are located in which country (CAUFIELD, 1996, page 294). The consequence of the neoliberal reorganization for the world of work is, therefore, immense. The flexibility and the deregulation of the work become bigger and generalized, many of the best ranks of work are closed, the youth unemployment aggravates. The problem, therefore, was to adjust the educational system to this precarious work force. It is in this context that Cardoso modifies in depth all the Brazilian education.

The educational project of Cardoso was lead by a bureaucracy sharpened with the neoliberal agenda. The main names of the Nupes - Nucleus of Research on Superior Education - had returned to the government, and many Brazilian technicians in activity in international organisms as the Inter-American Development Bank and the World Bank had been called to compose the team of government led by the minister Paulo Renato de Sousa, from IDB. The policy of systemic reconfiguration of Brazilian education occurred in the direction to adjust it to the new productive structure of the country, which, as seen by the indexes of the work in the country, did not require the rise of the cultural and scientific formation of the workers. In the terms of the document of the World Bank *Trade Policy in Brazil: the Case for Reform* (1989), the international insertion of Brazil would have to be centered in the agriculture of exportation: a coming back to the past and an inversion of the national process of industrialization (BAPTIST, 1994). However, this was the evaluation of Cardoso. Inquired on which were the educational priorities, he answered: to expand elementary education and brake the growth of the public universities (ARCHARD and FLORES, 1997).

The reconfiguration of the Brazilian education was being undertaken by the combination of the economic coercion with normative actions of diverse levels: reforms in the Federal Constitution - by constitutional amendments as 14/1996, about the “Fund for Development of Basic Education and Valorization of Teachers” (Fundef); 19/1998, that makes administrative reforms; 20/1998, that remodels the welfare -, and an articulated set of laws (Public Career Law, National Examination of Courses, Controllers Selection, PNE etc.), decrees (differentiation of the Institutions of Superior School - IES, reform of technical education) and orders (professional formation, formation of professors etc.). Although the reforms possessed diverse levels of institutionalization, all of them obeyed the well demarcated general lines:

- a) Internal and external efficiency of the system: the problem of the Brazilian education, with support of the elaborators of Cardoso, was adequately equated in terms of the global sum applied in education. The challenge was by management nature and, therefore, the State would have to prioritize the evaluation of the productivity.
- b) Equity: the educational policy abandons the Universalist referential of the unitary standard of quality, suffering an inflection in direction to the minimalist basic education and professional formation disintegrated from the basic formation, considered the ones with better economic return. The professionalization integrated to the middle education was not considered a good measure, and must be abandoned in favor of the disintegrated professional formation (Decree 2208/1997).
- c) “Employability”: the so called Human Capital Theory (HCT) was adjusted to the context of high unemployment, especially among youth. In the impossibility to associate the rise of the educational level to the increase of the income of the worker, through better wages, HCT was redefined from the employability notion, an attribute that would become the individual a work force more salable in the market. But there wasn't any promise that qualification would produce better income. It was said that the probability of the work force sale would be bigger; everything would depend on a combination of ability of a person to move ahead within the market and also the luck factor, as remembers Hayek (1998). The World Bank and Cardoso arguments tried to support, on the basis of HCT, that basic education and the disintegrated professional formation were the modalities that would offer better economic return. Therefore, Fundef, Decree 2208/1997 and the proliferation of courses of short

duration directed to the unemployed, preferentially lead by unions and financed by workers resources, as “Workers Aid Fund” (FAT).

d) The propaedeutic secondary had been conceived as a level of passage for the private sector of superior education - through the National Examination of Secondary School (Enem) - and for the post-secondary courses.

e) The public university was re-evaluated as a place for the privileged population that would deviates the budget for the poor population in its favor. About the superior education, the Bank affirmed that it would continue to concentrate mainly in a more equitable and fair financing of this level of education, through scholarships, as the “Superior Education Student Loan Fund” (Fies) focused in the private sector. The so called European model of university was the main target of the politics of the government, due to its incompatibility with the economic policy for the peripheral countries, the motive for the defense of the superior education (BARRETO and LEHER, 2008).

f) Passing by the previous lines, the classist perspective. The education would be calibrated to the particular conditions of the dependant capitalism in the 1990's, expressing the particular yearnings of the dominant fractions in the block of power. Cardoso government was pragmatic and coherent with the evaluations previously made by the World Bank about the future of the work in Brazil. The goal was the superficial formation of the diligent mass, objectifying the diffusion of instrumental abilities and the socialization of a certain systemic cultural ethos, similar to the standard of accumulation in course.

In relation to the internal efficiency, the Ministry of Education (MEC) implemented management measures to improve the school flow in all levels: new periodicity through cycles, curricular reforms, automatic approval, training of professors, gratuities for performance etc. In the center of this process - and axial part of the reform of the State - an ample centered system of evaluation endowed with differentiated instruments was being raised: the ministry granted to Capes (Coordination for the Improvement of High Level Personnel) the evaluation of the graduation *strict sense* from productivity indicators; it extended the Educational scope of the National Institute of Studies and Research (Inep) as the agency responsible for the censuses and the systematization of the general educational indicators; it created the National System of Evaluation of the Basic Education (Saeb); it instituted the following instruments of evaluation:

Enem, National Examination of Courses (Provão), Municipal Profile of the Basic Education and the School Census.

Conceiving the professors as an obstacle to the efficiency of the system, MEC (Ministry of Culture and Education) created instruments to deepen the heteronomy of teaching work and, as a consequence, the expropriation of the knowledge of the professors. Therefore, the Secretariat of Development, Innovation and Educational Evaluation (Sediae) was created, directed toward the management of the (total) quality in education, fortifying the regulatory power of the State. The new curricular parameters, established in 1997, had increased the control on the content propagated by the schools, defining the abilities to be acquired for the individuals. The expropriation of the teaching knowledge was one of the recommendations of the Program of Promotion of the Educational Reform in Latin America and the Caribbean (Preal)<sup>9</sup> and the analysts of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Cepal). In accordance with the thought of an analyst of Cepal:

Due to the intensive use of the human resource, the education can hardly improve its productivity. On the other hand, there are obstacles to modify the pedagogical technologies: the systems tend to protect the monopoly of the educators in the transmission of the knowledge (...). (LABARCA, 1995, page171) (...). It does not seem out of place to raise a radical technological change in education that takes the countries of the region to skip the technologies articulated around the book and the educators of the classic school. It involves the use the technological and management advances that are being applied in various scopes of the economic and social life, especially in the sphere of the organization of the work, accumulation and distribution of the information. (DELKER, 1990 apud LABARCA, 1995)

The politics of expropriation of teaching knowledge is explicit:

In all the appeared productive technological advances, at least since the industrial revolution, it was observed transference of the knowledge to the machinery, instruments of work and organization. The educational system counts at this moment on the ways to promote analogous techniques substitutions (LABARCA, *op.cit.* page 174).

<sup>9</sup> “The activities of Preal are possible through the generous support of (Usaid), Inter-American Development Bank (IDB), GE Foundation, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) and World Bank, among others” (PREAL, Bulletin of the Education in Brazil, 2009).



This technological substitution was directed through concrete measures as the “TV School Program”, the “National Program of Computer Science in Education” (Proinfo) - that intends to enable professors to use computer science in the education -, and the creation of the “Fund of Universalizing of Telecommunication Services” (Fust) which destines resources to connect the public schools to the Internet.

The financing issue is part of the problematic of the efficient management of the system. Knowing that the resources applied in the education were enough, MEC concluded, however, that the resources were badly managed. The main instrument of financial management of basic education was the Fundef,<sup>10</sup> instituted by Constitutional Amendment 14/1996 and Law 9424/1996. This fund deepened the spurious municipalization, leaving disfurnished, in budgetary terms, the children education, the youth and adult education (EJA) and secondary education. In this direction, this fund was a powerful focus tool of the educational policy, in this case in basic education.

In fact, with the Fundef, the Union can keep disengaging its supplemental function in terms of financing to basic education. The duty of the Union was restricted to complement the resources of the Fund, when, in some state of the Federacy, the value was inferior of R\$ 300,00 per student per year (1997) and, in the following years, to the value *per capita* defined by Law 9424/1996. To avoid repassing resources to the states, the Union did not hesitate in cheat the law of the Fundef, correcting the value of the student-year cost with an inferior index than the foreseen in the related law, which signified an Union trick of R\$ 12,8 billion between 1998 and 2002. Add to this the Disentail of Union Resources (DRU), approved in 1994, that disentailed 20% of the tax revenue, reducing the constitutional obligation by the federal government of application in maintenance and development from 18% to 14.4%, provoking a loss of more than R\$ 40 billion in the period of Cardoso government.

<sup>10</sup> The Fund for Development of Fundamental Education and Valorization of Teachers (Fundef) was instituted by the Constitutional Amendment 14, of September, 1996, and regulated by Law 9,424, of December 24, of the same year, and by Decree 2,264, of June, 1997, and were implanted nationally in January 1, 1998. Fundef modified the structure of financing of basic education in the country, bonding a parcel of the resources constitutionally destined to the Education. With the Constitutional Amendment 14/1996, 60% of these resources (which represents 15% of the global collection of states and cities) would be destined to Basic Education. The Fund established new criteria of distribution and use of 15% of the main taxes of states and cities, adopting the student-cost of basic education. As it can be seen in the present study, the correction of the student-cost in the periods Cardoso and Lula da Silva was always below than the one determined by Law 9,424/1996.

On behalf of the magnifying of the influence of the community in the financial management of the school, MEC created the Program Direct Money in the School, stimulating the institution, in public schools, of a legal entity of private right, waving for a bigger interaction with partners, as it would be evident in the volunteers programs (Friends of the School and Solidary Alphabetization, among others).

In compliance with the work reality, briefly pointed previously, MEC considered that the best way to propitiate the equity would be through the employability. In the case of the urban youth mass, the formation would have to prioritize the simple work (simple considering the average development of the productive forces in the country). This was the direction of the Decree 2208/1997, which separated the professional formation from the propaedeutic education, naturalizing the policy of that the education suitable to the workers has an instrumental character.<sup>11</sup> This guideline was introduced in the Federal Technician-Professional Network through the Program of Expansion of the Technician-Professional Education (Proep), financed by the ministries of Education and Work and with the support of the IDB.

The right to the education (basic level) was abstractly recognized and formally extended. The 20% poorest population had the tax of school registration increased from 75%, in 1992, to 93%, in 1999 (BRAZIL/MEC, 2001). However, the general infrastructure of 170 thousand public schools of basic education remained extremely precarious, which made impossible the guarantee a minimum of four hours of lesson per day. The right to the education was recognized, but not the right to the unitary standard of quality. Thus, the equity and the social distinction walked together.

The education adapted to the “poor persons” was seen here also in the context of the ideological function assumed by the education in the scope of the “globalization”. The proximity with the “poor persons” and the “ethnic minorities” was a condition for its ideological effectiveness (*good governance*). The unemployment was attributed to the lack of qualification of the workers to be adapted to the globalized world. The alternative, then, was the professional formation to get employability. The professional formation would offer better conditions so that the human capital of the youth was adjusted to the market. Distinct of the original version of the human capital theory, there is not a

<sup>11</sup> For an excellent analysis of the meaning of Decree 2208/1997 and its development, see CÊA, 2007.

promise of better remuneration. In the 1990's, the "theory" was adapted for a world where the work is precarious. The human capital would intervene positively in the *possibility* of a rank in the market. This ideology was assumed also by major sectors of CUT, that supported the idea of that the unemployment could be diminished with professional training programs and, therefore, they had engaged in offering these courses with budget of FAT.

In relation to the public universities, Cardoso government dedicated to break the bases of the so called European model (Humboldtian) of university: gratuitousness, university autonomy, inseparability among education, research and extension. Initially, he directed the PEC-370/1996 that determined the displacement of the principle of the autonomy from the constitutional plan to the infra-constitutional plan. Facing the enormous undertaken resistance, for distinct reasons, as much by the public universities, Andes-SN and the National Union of the Students (UNE), as by private institutions, the government withdrew in this intention, acting in a different way. In the constitutional plan, the government modified Article 206 of the Federal Constitution (excluding the obligation of the sole legal regimen for the careers of the professors of the public network) and approved the Amendments 19 and 20, respectively, of the administrative and welfare reform. In the infra-constitutional plan, we can highlight the Law of Guidelines and Bases of the National Education (LDB - Law 9394/1996), Law 9192/1995<sup>12</sup> and Decree 2308/1997<sup>13</sup> (and its subsequent versions). All these measures formed an amalgam that weakened the pillars of the public university established by Article 207 of the Constitution.

In the terms of the minister Paulo Renato de Souza, "the Brazilian society does not want to give more resources for the university", making echo to Nobel Gary Becker: "the governments that keep gratuitous superior education are subsidizing the wrong people" (*EXAME*, 06/10/96). Still in the interpretation of the minister Paulo Renato,

The emphasis in university education was a characteristic of a model of self-supported development that demanded to create its own research and technologies (...) today this model is in terminal agony.

The ideology of the globalization supplied to the minister the arguments to support that

<sup>12</sup> Law 9,192, of December 21, 1995 - Modifies precepts of Law 5,540, November 28, 1968, that regulates the process of choice of the university controllers.

<sup>13</sup> Decree 2308/1997 - It regulates the University Centers and the Superior Normal Courses, among others.

the access to the knowledge is facilitated, the associations and joint ventures take charge of providing the companies of countries as Brazil the *know-how* that they need. The outsourcing of the universities, as made by Korea, makes more sense in the economic point of view.

Although the LDB is a law that focuses on systemizing measures in course instead of establishing original guidelines and bases, it was an important accomplishment made by Cardoso government that instituted a legal framework for the measures that had been established since the beginning of his government. In fact, amongst the legal innovations, the LDB is, surely, the most relevant one. After its approval, a torrent of provisional measures, decrees, administrative rules and resolutions had been edited, intensifying the governmental intervention in all the levels and modalities of education. Not accidentally, the fight for the LDB was like a conducting wire of most of the general fights for the public education between 1987 and 1996. The understanding of the shock around the LDB can help to reflect on the axles of fight of the FNDEP, its possibilities and its limits.

In the sequence of the constituent, FNDEP defined, along with sectors of the parliament, a sketch of project of guidelines and bases for the national education (Otávio Elísio Project, December of 1988). This project originated the Substitute Jorge Hage, fruit of the “open conciliation” as relates Florestan Fernandes (1991) and suffered many regressive modifications (in special on the statements of the members of the House of Representatives Sandra Cavalcanti and Ângela Amin). In despite of the new amendments, FNDEP evaluated that some principles of the original project was still supported and, therefore, the entities would keep supporting the version in transit in the House of Representatives, even though it wasn’t recognized by the Forum as “its own” project anymore. It was this project that ended being collated with the policies of Cardoso government.

As the project in course in the House of Representatives was in a large extent incompatible with the route desired by the government for the education, Cardoso and the block of the power had started to negotiate the incorporation of the agenda of MEC to Darcy Ribeiro project, which was being analyzed in the Senate. Darcy Ribeiro (PDT), aware that his LDB project hardly would be incorporated by the Forum and by the leftists, negotiated the maintenance of some points of his original project with the Government and placed his notoriety at the service of the educational project of MEC/World Bank. It was a senator of PSDB that made possible the regimental blow that allowed Darcy Ribeiro to

elaborate “his” Substitute (SAVIANI, 1999). Ironically, as acutely points Saviani, the allegation that justified the blow of LDB-Darcy was exactly the supposed presence of unconstitutionality in the project of the House of Representatives; however, the approved law confronts many constitutional educational rules, foreseeing the “differentiation” of universities, a possibility not foreseen in the Great Letter, and the inversion of the terms of the duty to educate, attributing this responsibility at first to the family and only then to the State.

In the track of the new LDB (Article 54), the Federal government edited the Decree 2,306/1997 - that turn the concept of university in the *centers of superior education* more flexible, institutions that wouldn't need to make research (as a reporter of PEC-370/1996 said, the research is a national commotion, being only a way to rediscover the knowledge). The sequential courses, the Superior Institutes of Education and the rest of the modalities of superior education are illustrative of this trend. One of the more ominous normative expressions of this orientation is the opinion of the National Council of Education, of December of 1999, from the council member Eunice Duhran, about the formation of professors of the pre-school and the initial education, transformed into a Presidential Decree. In accordance to the Decree, the formation of these professors would have to occur exclusively in the Superior Institutes of Education.

Concretely, the institutional framework raised in Cardoso government contributed vigorously for the mercantile expansion of the superior education. The picture below is eloquent:

Picture 1  
Superior Education in Brazil: Present graduation - 1995-2002

<b>Superior Education</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>
<b>Total of Institutions</b>	<b>894</b>	<b>1637</b>
Public Institutions	210 (24%)	195 (12%)
Private Institutions	684 (76%)	1442 (88%)
<b>Total of School registrations</b>	<b>1,760,000</b>	<b>3,480,000</b>
Public	700,837 (39.9%)	1,051,742 (30.2%)
Private	1,059,163 (60.1%)	2,428,258 (69.8%)

Source: Evolution of Superior Education/Graduation - INEP/MEC; Census Superior Education MEC/INEP, 2002.

Possibly the document “La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia” (World Bank, 1995) is which materializes better the orientations defined previously. In the terms of this document, the redefinition of the university autonomy would be crucial to allow a bigger interaction between the university and the market:

Bigger institutional autonomy is the key for the success of the reform in superior public education, especially in order to diversify and to use the resources more efficiently. An indicative goal could be the generation of enough resources by the state institutions of superior level to finance approximately 30% of its total necessities of resources. (WORLD BANK, 1995)

The defeat of the project of LDB defended by the FNDEP took the entities that compounded it to fortify the fight for the PNE, foreseen in the Constitution (Article 214) and LDB (Article 87) objectifying to politicize, in the base, the dispute of education and society project. In this way, the entities had constituted a great movement in favor of an alternative educational project, the National Congress of Education (Coned). In the two first events, in 1996 and 1997, they had been elaborated and, in this last one, approved, the *National Plan of Education: Proposal of the Brazilian Society*. This text was incorporated by the Project of Law 4155/1998 systemized by Deputy Ivan Valente (PT/SP). The accomplishment of Coned reanimated the FNDEP, in particular by the leadership of determined syndical entities. In these events, widely representative, minute surveys of the consequences of the neoliberal policy for public education had been produced and, collectively, the participants had elaborated a National Plan of Education defined as being “of the Brazilian society”. The changes in CUT - that abandoned the construction of the National Department of the Workers of the Education and started to admit many of the conceptual bases of the Cardoso government (nexuses qualification-employability, use of public resources to implement “public policies”, as the ones of FAT) and the persistence of evaluations in the academic entities favorable to Cardoso government - had contributed to debilitate the fights for the public education, making possible, in 2001, the government approval of its PNE. The World Bank logic commanded the elaboration of the project in all the levels and modalities of education.

About the superior education, we are convinced that no country will be able to aim a position of prominence in the international scene without a system of superior education of quality, which is accessible to the youth population that

demonstrates capacity. In this way, *it is necessary to diversify the institutions and recognize that there is place for schools of superior level with different vocations* (Substitute NELSON MARCHEZAN).

Superior education should be accessible to the *capable* youth and extended from 12% to 30% of the youth between 18 and 24 years old, in ten years. The increase of vacancy offers could not only be made through presence education, but, also, by remote education and, still, by post-secondary education courses of short duration (intermediate diploma) and by shortened formation in the superior institutes of education, especially for the formation of professors:

The Law of Guidelines and Bases considers the remote education as an important instrument of formation and qualification of professors in service. In a prospective vision, of reasonable short term, it is necessary to make good use of the existing ability in presence superior education to institutionalize offers of graduation courses and initiate a project of Open University that gives dynamism to the process of formation of qualified professionals, to follow the demands of the Brazilian society. (Substitute NELSON MARCHEZAN)

By the defeat of the *PNE: Proposal of the Brazilian Society*, the mobilization of the educators took the Deputy Marchezan to include in the governmental PNE the goal to invest 7% of the GDP in the public education, inexistent proposal in the version of the Executive. *PNE: Proposal of the Brazilian Society* foresaw the application of 10% of the GDP so that it was possible to construct the National System of Education, however, the National Congress approved a lesser value - 7% of the GDP, which, still, corresponded to the double of all educational budget applied by the cities, states and Union. On behalf of the necessary primary surplus for the payment of additional interests of the debt, President Fernando Henrique vetoed the increase of the resources. Thus, the PNE established goals to be fulfilled, but it did not define the necessary resources. Due to the guidelines of the educational policy of Cardoso government and in particular of the absence of new resources for public education, the educational indicators at the end of his government had been discouraging. But it is undeniable that a determined direction was defined - the diffusion of the minimalist education intending to adapt the youth to the new spirit of capitalism. In short, a particular, interested education, adjusted to the dependant capitalist standard.

## Education in the social-liberal context

From the aggravation of the 1998 crisis, Cardoso government lost considerable political force. The cohesion of the bourgeois fractions was shaken by the exchange problems with strong depreciation of the Real, having affected the sectors that had taken loans indexed to the dollar. The explosion of the interest rates, commemorated by holders of certificates, vigorously disliked the bourgeois fractions that depended on public resources to keep the competitiveness in an unregulated market, and the general deterioration of the infrastructure obstructed the exportations. Even the bourgeois fractions that were gaining with the anti-crisis measures were aware of the increasing difficulties of the government in manage the social order. To all this, it was added the increasing popular dissatisfaction. The number of strikes increased and the Latin American scene proved that the social fights could reach levels considered dangerous for the dominant sectors. Although Cardoso government had invested in the policy of relief to the poverty, there were weak and the organic factor of the political relation with the popular sectors was non systemic. It is not possible to forget that the 2002 lawsuit occurred under the specter of the crisis of Argentina that blew up in December of 2001.

In the election campaign of 2002, PT already had modified in depth its political agenda. An important entrepreneur of the textile sector convoked to compose the government as vice-president indicated initially the disposal of capital-work conciliation. But new inflections had occurred throughout the campaign. The dismounting of Cardoso government made impracticable the campaign of the candidate of PSDB, José Serra. The affirmation of that, if elect, he would keep the neoliberal macroeconomic foundations, respect contracts and keep the so called fiscal responsibility made become Lula da Silva alternative an option seriously cogitated by the internationalized dominant sectors. *The Letter to the Brazilians* - a commitment document elaborated by Lula da Silva few weeks before the 2002 elections to fortify the confidence of the high finance and the corporations congregated in the Chamber of Commerce Brazil-United States, in Fiesp and in the Brazilian Federacy of Banks, among others groups of interest - confirmed that the inflections in the agenda, visible in the non-politicized advertizing campaign, were more than formal. In the Letter, Lula da Silva assumed the commitment to keep the macroeconomic agenda in course in Cardoso government, respecting the contracts elaborated in the period of hard neo liberalism.

His ministry was coherent with the principles of the Letter. The key ranks of the economic area had been trusted to the hard nucleus of the dominant



sectors. For the Central Bank, Henrique Meirelles was chosen (Bank of Boston); for Agriculture, Roberto Rodrigues (highlighted leadership in the agricultural business); for Development, Luiz Fernando Furlan (of Sadia, and representative of the sector of *commodities*) and for Treasury, Antonio Palocci, even though a member of PT, he represented the neoliberal orthodoxy in the government, delegating all the superior direction of the ministry to the representatives of the high finance.

Besides keeping the hard nucleus of the neoliberal measures of Cardoso - as the welfare factor, Law of Fiscal Responsibility, the DRU, the financial and commercial opening, the operational and politics autonomy of the Central Bank - and not reviewing the harmful privatizations to the corporate assets of the workers, Lula government assumed the macroeconomic demarcation of the previous government: inflation goals, raised primary surplus, high interest rates and appreciated local currency. In the social area, Lula introduced new focused politics, as Primeiro Emprego (First Job) and Fome Zero (Zero Hunger), programs that would come to fail. However, this last one was substituted with success by the program Bolsa Família (Family Fund), having fortified the role of the State in the governance. The (modest) growth of the minimum wage in a degree above the inflation was practically the only organized social measure around the work.

The relative economic success of period 2004-2008 was achieved due to the expansion cycle, even though the Brazilian tax of growth was inferior to the ones of the so called emergent countries, particularly of China, a buying country of *commodities* on a large scale. The country cheated success in the growth due to the strategy of fortifying the great corporations of the sector of *commodities* with great loans subsidized Through BNDES. The Bank got resources from the Treasury with a tax of 11.5% per year and repassed them, in the form of loans, with an interest rate of 6.25% (HERNANDES, 2010). Also the public investments in infrastructure - in the context of the Initiative of Integration of South American Regional Infrastructure (IIRSA) And, locally, of PAC - had favored the profits of the biggest corporations of the sector, in detriment of aboriginal areas, small agriculturists, and the agrarian reform, that in nothing advanced in the period of Lula da Silva. These measures in favor of the corporations of the sector of *commodities* had allowed unknown internationalization of the corporations located in Brazil, especially around Latin America. Indicators of the UNCTAD certify that between 1980 and 2000 the supply of direct investments of Brazilian companies in the exterior raised from US\$ 38.5 billion to US\$ 51.9 billion. The great jump occurred exactly during

the period of Lula da Silva, reaching U\$ 129.8 billion in 2007 (HERNANDES, 2010). It was in this context that the debate on the Brazilian imperialism was retaken, bringing up to date questions examined previously by Rui Mauro Marini (FONTES, 2010).

However, the economic success is not explained only by the abundant credit and the favorable international scene. The conditions of political stability and, over all, the handling of the social problematic, combining the cooling of the strikes and pleas and the policies of poverty relief, had contributed to create the adjusted environment for the businesses. Accurate example of this picture: the average real wage of São Paulo, place where the syndical organization was stronger, passed from a level of 100 in 1985 to 50 in 2004 and remained in this level up to 2008<sup>14</sup>. Hardly, in the context of the 2009 crisis, the picture changed. Another example: the base tax was not modified in relation to the previous governments, occurring, specially, on the work. The collection was increasing, reaching 35% of the GDP, but the majority of the resources were directed to the payment of interests and services of the public debt. The characteristics of the dependant capitalism had accented, therefore, in the two mandates. The raw material exportations had practically duplicated in the present decade, rising from 22% in the first semester of 2000 to 43.4% in the first semester of 2010. In the same period the participation of the industrialized goods (semi manufactured and manufactured) decreased from 74.4% to 54.4%.<sup>15</sup>

This reconfiguration of the productive base rebounds directly in the planning of the necessary educational profile to the accumulation standard. Therefore, this article defends the thesis of that education is not disentailed of the creation of these favorable conditions,<sup>16</sup> because the education spreads out a certain ethos for “interested” and alienating educational practices.

The educational policies do not point to the creation and consolidation of a national system of education that could be the structural base of the unitary school. As it could be seen ahead, the politics kept pursuing the focused policies, its measures, from the general pretext that the educational dualism is an imperative of the market and that, before being fought, must be extended for all the pores of the society, because it concurs for the diffusion of ideological disposals related for the so called social inclusion (LEHER, 2009b), as employability and, even more,

<sup>14</sup> Portrait of Brazil, Point of view, the flight of Brazil. *Retrato do Brasil*, N. 30. SP: Manifesto, S.A, January, 2010.

<sup>15</sup> FRAGA, Érica. Raw materials are 43% of the exportation. FSP, Market, B4, of July 11, 2010.

<sup>16</sup> See NEVES, 2005 and 2010.

the (popular) undertaking. The examination of the programs for the youth of the peripheries of the great cities, the rural youth, the low middle class youth allows to conclude that the idea of that the educational programs must be adjusted to the type of “clientele” became the axle of the interventions in educative matter.

From the admission of the disentailed technological formation of the general education (Decree 5,154/2004)<sup>16</sup> o the plant schools; from the programs of qualification of the Ministry of Work, as the National Plan of Qualification, to the Program University for All (ProUni); from the Open University of Brazil (UAB) to the flexibility of the offer conditions in remote education courses, all the main measures point in this direction. The basic education referenced in the polytechnic and unitary school concepts is incongruous with the standard of dependant capitalist accumulation that grows in the country. Many of the main measures for secondary education deny the polytechnic foundations, as it is possible to infer from the analysis of the actions of bigger visibility of MEC: the National Program of Youth Inclusion - Education, Qualification and Communitarian Action (Projovem) and the National Program of Integration of the Professional Education to the Basic Education, in the Modality of Adult and Youth Education (Proeja). The programs entailed to the Ministry of Work and Job, as the example of the National Plan of Qualification (PNQ), as the consistent study of Cêa (2007), do not configure a rupture with the National Plan of Qualification of the Worker (Planfor) of Cardoso, following in disarticulation with the basic education, referenced in the logic of the abilities, spread out for public-private partnerships and, actually, benefiting the capital before the work.

The contrast between the governments of PSDB and PT is not the financing, inside of the same order of magnitude, but the enterprise presence. It is not, therefore, a matter of a simple continuity. The enterprise influence is bigger than ever in the history of the Brazilian education and this means, concretely, that the agencies of the capital are incurring on the popular education in an unedited way, corroborating the here defended proposal of that the education is inserted in the strategies of governance and formation of an *ethos* coherent with the new spirit of the capitalism (CHIAPELLO and BOLTANSKY, 1999).

The prime minister of the education of the government Lula da Silva, Cristovam Buarque, did not keep organic bonds with the FNDEP. One of the

<sup>17</sup> Decree 5,154/2004 substituted the criticized Decree 2208/1997 of Cardoso, which disentailed secondary education and professional formation. The new decree admits the existing forms in Decree 2208/1997 (concomitant and sequential) and makes possible integrated secondary education.

reasons for which he must have been nominated was his conception of liberal education. All his argument in favor of the education is referenced in the TCH, and in accordance with it, basic education would extend the employability of youth, the violence would be surpassed, etc. It is possible to find many convergences between his thought and the documents of the already neoliberal Unesco. His first declarations reflected the principles of the agenda of the Organization for Cooperation and Economic Development (OCDE /Unesco) from “lifetime education” (Report JACQUES DELORS). In his entrance, Buarque left clearly that he would keep the World Bank as a strategic partner, suggesting convergences between agendas.

The first announced measures, in 2003, had proven that the agenda of the Coned would not have place in the educational policies. However, some of the ideas of Buarque, even though in accordance with the agenda of the World Bank and UNESCO, would demand new resources for the education. The minister publicly made clear that MEC was emptied in budgetary terms, debilitating enormously his position in the government, having been dismissed in January of 2004, one year after his entrance.

The reform of the public servers’ welfare (2003), with the objective to conjugate the regimens of distribution and capitalization and to prepare the land so that the new servers were dislocated basically to the regimen of capitalization, provoked the first great conflict between the new government and the public servers who deflagrated strike against the measure in 2003. It was in this context that Tarso Genro assumed MEC. For being a minister of a bigger political density, he sped up the ministerial initiatives concerning the superior education, around projects that fortified the private-mercantile sector, as ProUni, and proposals of university reform similar to the private sector and that searched to dislocate the universities to the market. At the same time, Genro accommodated the syndical entities of the government base so that they abandoned the articulated claims with the independent unions.

The leftist forces of FNDEP searched to retake the proposals of the *PNE: Proposal of the Brazilian Society* as a counterpoint to the governmental measures. Thus, the internal tensions in the Forum had become more relevant. The sectors directed for chains of PT and Pcdob, that composed the base of support of Lula da Silva government, had fear of that the next Coned, foreseen for 2005, could approve openly critical resolutions to the routes of the education in the government and, therefore, had opted to hinder the invocation of Congress,

but, for this, they would have to take a radical decision with an enormous consequence for the Brazilian public education: to disassemble the FNDEP.

With CUT occupying the ministry of work of the new government - and directed by the majority force of PT - the old unit of action of the unions of the public service started to be dissolved, which aggravated the situation of education. The unions directed by the chains of the government base, in special of PT and PCdoB, as the National Confederation of the Workers of Education (CNTE), National Confederation of the Workers in Educational Establishments (Contee), and part of the Federacy of the Unions of the Workers of the Brazilian Public Universities (Syndical Fasubra), as well as the majority direction of UNE, had cheated to dissolve the FNDEP, intention concluded in World Social Forum of 2005<sup>18</sup>. The reason alleged for this was that there wasn't agreement with determined axles and principles of the *PNE: Proposal of the Brazilian Society anymore*.

However, this operation did not assure to the unions of the base of support of the government a prominent place in the definition of the educational politics of the government. The belief spread out since 2003 of that it was a government in dispute, polarized, in one side, by the economic area and, in other side, by the social area, was not confirmed. The dominant sectors had acted with direct and indirect representatives in the sphere of economic policy and, in the social area, they had been used representatives camouflaged by the neo philanthropy, through the so called third sector. The bourgeois fractions with direct interests in the sector of services, in turn, had cheated strong supports direct from the State, through the mentioned ProUni and Fies. In this manner, instead of the unions, it was the enterprise sectors that had cheated greater influence in the definition of the orientations and the concrete measures for the education.

The entrepreneurs had started to have a systemic ancestry on the education through the Plan of Development of Education (PDE). Instituted by a decree, in practical it revoked the law of PNE; it silenced the problematic of the veto about the 7% of the GDP for the public education and instituted various fragmented programs. The neo philanthropy of the enterprises was operated by an alternated restricted group in the direction of the entities of the third sector. The examination of the entities and its financiers evidences the fact of that it is the dominant block that searches to subordinate the public education to its agenda: a) the Ayrton Senna Institute (endorsed by corporations

<sup>18</sup> The rupture occurred in the Plenary of the National Forum in Defense of Public School, in Porto Alegre, January 26, 2005 - Auditorium of Unafisco.

of the financial sector, the agricultural-mineral sector, the agricultural-chemical sector, publishing companies interested in the sales of guides and manuals, suppliers of telephony, computer science and Internet, engaged in the cyber market);<sup>19</sup> b) the Roberto Marinho Foundation, main group of communication located in Brazil (and that not become public its supporters); c) Victor Civita Foundation (editor of the “Nova Escola” magazine, that has being spreading out that the education is a technician-management subject), supported by the publishing companies, by the financial, agricultural-mineral capital, by the corporations of the area of computer science etc.;<sup>20</sup> d) Gerdau group, through its president Jorge Gerdau Johannpeter, and organizer of Brazilian Competitive Movement (2001) that, in certain direction was the embryo of the All for the Education Movement along with Preal<sup>21</sup> and Itaú Social. This last one, that, making use, as the others, of tax exemptions, acts in the educational sector objectifying to implement the public-private partnerships in the basic education through Charter Schools.<sup>22</sup> Other representations of the capital still compose the Governance Council of the initiative: Bradesco Foundation, Pão de Açucar Group, Brazilian Bank Federacy (Febraban), Commerce Social Service (Sesc), ABN Amro, Educar Foundation DPaschoal, Faça Parte-Voluntary Brazil Institute, Ethos Group, among others.

Among the measures of bigger impact of PDE<sup>23</sup> is the instauration, after the end of Fundef, of a new mechanism of financing, Fund of Maintenance and Development of the Basic Education and Valorization of the Professionals of Education (Fundeb), conceptually more interesting than the previous fund, because it encloses the secondary education, the EJA and, after much fight, the children education, as well as the special education, aboriginal, the education

<sup>19</sup> Ale (combustible), Banco Triângulo, Bradesco Capitalization, Brazil Telecom, Celpe, Coelba, Cosern, Credicard, Grendene, HP Brazil, Unibanco Institute, Vivo Institute, Votorantim Institute, Intel, Lenovo, LIDE - Group of Enterprise/Entrepreneur Leaders for the Human Development, Martins Delivery, Microsoft Education, Nivea, Oracle, Santa Bárbara Engineering, Siemens, Suzano, Vale do Rio Doce.

<sup>20</sup> Alfabetização Solidária, Bovespa, Cosac Naify, Ática Publishing company, Scipione Publishing company, EDP, Bradesco Foundation, Cargill Foundation, Educar DPaschoal Foundation, Telefônica Foundation, Gerdau, Unilever Institute, Intel, Itaútec, Microsoft, OSESP, Bandeirantes Radio, SESI.

<sup>21</sup> “The activities of Preal are possible through the generous support of Usaid, IDB, GE Foundation, the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) and World Bank, among others” (PREAL, Bulletin of the Education in Brazil, 2009).

<sup>22</sup> The charter schools are constructed and managed by private, philanthropic entities, but the school registrations and monthly fees of the students are paid by the States, which are responsible for monitoring its performance. Among the foreseen measures, it is emphasized the autonomy to contract professors, to elaborate proper resumes and to change the work load.

<sup>23</sup> For a general vision of PDE, I suggest the Saviani article (2007).

of quilombolas (slave descendants communities) and the professional formation integrated to the secondary education. However, the financing kept being a funnel, due to the reduced participation of the federal government in the capitalization of the new Fund, becoming less effective the conceptual advances. The participation of the Union in the Fundeb is bigger than it was in the Fundef, as much in Cardoso second mandate as in the first mandate of Lula da Silva, but it does not exceed 9% of the total. The fact is that the order of magnitude of the federal investment, as will be seen ahead, almost didn't increase. The number of students taken care of by the Fund passed from 30 million to 47 million, therefore, a 56.6% increase. On the other hand, the sum of the fund went from R\$ 35.2 billion to R\$ 48 billion, which means an addition of only 36.3% (SAVIANI, 2008). In fact, when the national State (in the governments Cardoso and Lula da Silva) left to repress R\$ 75 billion in the last decade for public education, due to the DRU and the insufficient correction of the value of the Fundef, the announcement of that the government would intend to gradually extend the federal budget for the education to arrive, in four years, in R\$ 5 billion, discloses how far the government is from the social priority. In the terms of Pinto (2009),

This additional will represent, from 2009, about 0.12% of the GDP, which it is very low. Just observes that it is less than the Union would have to destine to the Fundef in 2006, in the terms of the article 6 of the Law 9,424/1996. As refers the TCU Report about 2006 (TCU, 2007, page 139), in case the determinations of the mentioned Sentence, TCU in 1252/2005-Plenary, were fulfilled, the value of the complementation of the Union to Fundef in 2006 would surpass the R\$ 5 billion.

The government Lula da Silva did not modify the participation of the Union in the expenses with the basic education. Although the Union holds back 60% of the tributes, already deducted the mandatory constitutional transferences, its participation in the expenses with the basic education between 2000 and 2005 was only 6% (CASTRO, 2006 *apud*, PINTO, 2010).

The reduced material base of the basic education is not the only obstacle to the unitary education. The teaching formation adjusted to the educational *ethos* intended by the Commitment All for the Education is perfectly adjusted to the minimalist education. In fact, the formation is structuralized in programs as Pro bachelor degree, that foresees remote formation and, mainly, with UAB Trust in the center of the massive formation of professors. From the definition

of the EAD as “modality” of education by Law 9394/1996 and, mainly, by Decree 5,622/2005, edited by Lula da Silva government, measure perfected by Decree 6,303/2007, already in the context of PDE, EAD is the main strategy of formation of professors, placing the universities towed to this strategy. The educational implications of this displacement are remarkably relevant. The remote formation or in presence courses of short duration in the terms of *fast delivery diploma* (LEHER, 2007) empties the concrete territory of the university formation - the faculties of education and the institutes of basic sciences - and are referenced in curricular guidelines with focus in the so called abilities centered in individuals. It certifies, but it does not assure, the formation.

In articulation with the teaching formation, another important measure of the PDE is the wage policy. Foreseen since the promulgation of the Constitution, it was only accomplished 20 years later, resulting in a partial advance, because, if the existence of a law is positive, the established wage floor and the maintenance of the high workload in classroom institutionalizes a serious retrocess. The Law 11,738/2008 institutes the national professional wage floor, establishing, for 2009 and 2010, the monthly value of R\$ 950.00 for the formation in secondary level, in the Normal modality, in regimen of 40 hours. In the composition of the hours of working, the law assures only 30% for extra classroom activities. It is good to observe that the wage floor is inferior to the one demanded in Itamar Franco government by the entity that succeeded the Confederation of the Professors of Brazil (CPB), the National Confederation of the Workers in Education (CNTE), of five minimum-wages, that correspond currently to less than two wages. The Law also does not define floor for the graduated professors who, practically, are submitted to the same lowered floor.

The policies of Lula da Silva government for the superior education had not objectified to modify the increasing supremacy of private offer over the public one. In fact, currently 88% of the institutions of superior education are private. Far from being an expansion lead by the “invisible hand of the market”, the growth is due to strong tributary incentives by the State. Confirming the sped up process of commoditization of the education, in 2004, the government approved a law of public-private partnership in the educational sector (ProUni) that established tax exemptions for 1,583 private institutions of enterprise nature, as well as the 400 so called philanthropic institutions, communitarian and confessional that already had conquered the possibility of this public subsidy in the Constitution. The mercantilism has, as corollary, the increasing internationalization of the superior education in the molds of the General



Agreement on Trade in Services of the World Trade Organization (WTO), especially through remote courses, offered by the cyber market and joint ventures of national companies with multinational corporations of superior education (Anhembí-Morumbi, Pitágoras etc.).

The internationalization in a mercantile perspective demands changes in the educational systems in terms of liberalization of the conditions of offers and mobility of the consumers between regions and countries. This is the intention of the creation of a European space of superior education, main objective of the Bologna Process. Hidden for the narrative of the magnifying of the offer and democratization of the access, these guidelines arrive at the country in the second mandate of Lula da Silva. In compliance with the block of dominant power, the so called remodels of the superior education adopts the paradigm of the tertiary education, inspired in the United States model of *community colleges*, which is being spread out in the country, with the advisement of the *United States Agency for International Development* (Usaid), as the best form of operate the Bologna Process in the country.

The main measure to accomplish the model of the tertiary education in the institutions is the Program of Reorganization of the Federal Universities (Reuni), one of the measures of the PDE. This program is a management contract where the public universities agree to reach two great goals: to double the relation between the number of professors and the number of students, reaching the effective ratio in the private institutions, and to assure a conclusion tax of 90% - in exchange to the addition of resources, that could reach the equivalent of 20% of the budget of 2007 in 2012.

To understand the reaching of the goals of expansion of Reuni, it is good to remember that between 1995 and 2005 the number of undergraduate students grew more than 65%, graduate students surpassed 170% and postgraduate students exceeded 270%, in accordance to the censuses of Inep. However, the resources in the period had not gotten altered. The student cost was strongly reduced. The goal of its reduction is 50% and must be reached in 2011 with Reuni, that objective to extend the school registrations in more than 50% over the 2006 total. However, the budget of the Federal institutions in 2011 will not be very different of the existing one in 1995, but the total of school registrations certainly will be extended in more than 120%!

In relation to the resources of expenditure and investment the order of magnitude of the resources was not modified substantively. About the magnifying

of the total resources for the universities, great part of these resources was directed to the staff payment, due to the replacements of the remuneration that had allowed the partial resetting of the remuneration perceived in 1995, already the period of neoliberal wage freeze. The budget of expenditure and investments had a peak in 2006, but not enough to recompose the already degraded infrastructure. The superior education sub function gained resources in the order of 20% between 2003 and 2008, but its relation with the GDP also diminished in the same period, falling from 0.48% to 0.40% of the GDP.<sup>24</sup> The expansion of the school registrations and campuses of the federal universities grew significantly (115 since 2003), following the model of vertiginous and precarious expansion during the Menem period in Argentina.

Without having budgetary covering for the expansion of the public universities, one of the main strategies of diversification of offers of superior education, closely related to the cyber rent seeking, is the remote education, defined as modality of education by LDB. It had an exponential growth in Lula da Silva government, mainly by Decree 5,622/2005; measure perfected by Decree 6,303/2007, already in the context of PDE.

Picture 2  
Expansion of the number of new students/year in remote undergraduate courses

Year	<i>Public ingressions</i>	<i>Private ingressions</i>	<i>Total Ingressions</i>
2000			5,287
2002			20,685
2004	19,993	5,013	25,006
2005	54,176	117,210	171,386
2007			430,000 (*)

(\*) <http://www.abraead.com.br>

Source: Censuses of the Superior Education of Inep (INEP, 2006).

The alliance with the representatives of the capital is verified as axial. Not only the so called bourgeoisie of services takes benefits of this alliance, evident situation in the case of EAD, ProUni and Fies, but other fractions related with the industries and commodities equally have relevant influence in the definition of the model of Science and Technology of the country, as it is

<sup>24</sup> Indicators of the Secretariat of the National Treasure, reproduced by SIGA, Federal Senate.

possible to infer from the analysis of the Law of Technological Innovation and similar legislation. (BRASIL, 2004)<sup>25</sup>

The most objectively privatizing measure and greater marketing operative of MEC is ProUni. Created in 2004, it establishes that the axle of the policy on magnifying the school registrations in the superior education must be in charge of the private sector, in particular, the enterprise nature. ProUni is a program of vacancy purchase in the private institutions through the worse form of the public budget usage, therefore, the cloudiest to the social control: the tax exemptions. In this direction, ProUni disrespects, also, the Federal Constitution, that admitted the possibility of repassing the public budget to the communitarian institutions, confessional and “philanthropic”, but not to the “private institutions” with lucrative aim. It contradicts the speech of Tarso Genro and Fernando Haddad that the objective of ProUni was to extinguish the spree of the so called philanthropic entities. In Accordance to the census of Inep of 2008, from 2,016 existing private institutions in the country, 1,579 have lucrative aim (which by the Constitution could not receive public budget) and, therefore, they are the main beneficiaries of the Program.

Another justification reiterated by the government for the program is the argument of that there are idle vacancies in the private institutions. Obviously, the private schools contract professors and keep infrastructure for the effectively busy vacancy, making becomes inexistent the related idleness. ProUni has nothing to do with the occupation of this false idleness: the “idle” vacancy number in these institutions only grew with the ProUni, passing from 42% to 50% from 2003 to 2006.

It is important to register that the counterpart of the private institutions to the fiscal exemptions<sup>26</sup> is minimal. By the initial project, the integral scholarships would correspond to 25% of the vacancies. The Law 11,096, of January 13, 2005, foresees only 4.25% of integral scholarships. Another gain to the enterprise sector was the guarantee of tax exemptions to any institution that would adhere to the program, independently of the available vacancies.

<sup>25</sup> Other measures related to this law: law 11,080/2004 (it institutes the Independent Social Service called Brazilian Agency for Industrial Development - ABDI), law 11,196/2005 (about tax incentives for the technological innovation”, “Lei do Bem”) and law 11,487/2007 (“it modifies the Law 11,196/05 to include new incentive to the technological innovation and to modify the rules related to the sped up amortization for investments entailed to the research and development”).

<sup>26</sup> Normative instruction SRF 456, of October 5, 2004.

This explains the reason why the percentage of vacancies of ProUni is strongly descending, falling from 77% in 2005 to 58% in 2008.<sup>27</sup>

Most of the scholarships are supplied by institutions of very low quality that offer sequential and technological courses of short duration. Most of the school registrations are concentrated in the courses of the social/human areas or in courses of short duration. In contrast of the official advertizing, the students looking for the medicine course, for example, are rare (0.7%) (TCU TC-013.493/2008-4). Furthermore, among the benefited students, many of them cannot complete the studies. From the total of scholarship granted from 2005 to the first semester of 2008, there was a 19.5% evasion.

Table 1  
Number of scholarships offered and associated fiscal resignation  
in period 2005/2008

Year	Number of scholarships offered(in thousands)	Fiscal resignation (R\$ millions)	Taken scholarships (***)
2005	112.3	106.7	95.565
2006	138.7	265.7	109.009
2007	163,8	126.0*	105.546
2008 1st semester	195.4 **	325.8*	75.213
Total	610.2	673.2	385.333

Source: Sisprouni

Secretariat of the Federal Revenue (General Coordination of Tax Policy, Copat Note 010/2007, of 03/02/2007). For 2008, the forecast was gotten in the Demonstrative of Tributary Expenses of 2008.

\*Estimations.

\*\*The 25% complementary scholarships offered by the IES without impact in the fiscal resignation in the second semester of 2008 (32,573 stock markets) are not computed.

\*\*\* Sisprouni/MEC. Notice 7631/2008 - GAB/SESu/MEC (Cited in Report TCUTC-013.493/2008-4).

The hiatus between the revenue resignation and the quantitative of scholarships to be offered re-echoes in the increase of the average cost of the stock market. The related Operational Audit Report of the Brazilian Court of Audit (TCU) (TC-013.493/2008-4) presents a study made by the Federal

<sup>27</sup> Source: TCU- TC 013.493/2008-4.

Revenue adding all the institutions (so called without lucrative aim and private) by type and another document informing the annual cost of the ProUni scholarship by institution, without identifying them. The Revenue concluded that the monthly average cost of each ProUni scholarship, in 2006 by institution, was the high amount of R\$ 786.00. The annual cost of the ProUni scholarship in the institutions of IES with lucrative aim in 2006 - R\$ 5,935, 00 - was less of half of the cost of the ProUni scholarship in the ones of IES “without beneficent lucrative aim” - R\$ 12,515, 00 - while the cost of the ones “without non beneficent lucrative aim” was very next to the cost of beneficent ones - R\$ 10,992, 00.<sup>28</sup> The conclusion of the TCU is precise:

The cost of a scholarship of ProUni to the State is greater than the value of the monthly fee of the courses where there are scholarship holders of the program. *It means that, on average, there is a bigger ‘payment’* - indirectly - for the vacancies in the private institutions of superior education than the sum of its effective value, especially in the institutions without lucrative aim. (Report TCU TC-013.493/2008-4)

Furthermore, the government fortifies the Program placing more resources for the scholarships received by the students who take full time courses.

The incentives to the entrepreneurs of the sector possess reduced social reach. From the school registrations of superior education in 2005 and 2006, the scholarship holders of ProUni, between 18 and 24 years old, had occupied 1.3% and 1.5% respectively. From the population between 18 and 24 years old, less than 0.3% has access to the scholarship of ProUni (Report TCU TC-013.493/2008-4).

Fies is another form of subsidy to the private sector that, even though independent, is becoming more articulated to ProUni, because it is being used to finance, with subsidized interests, the partial scholarships. The public subsidy occurs through expenditure, by the State, of the interests practiced in the loan to the student that are inferior to the market ones. Therefore that is an implicit subsidy.

<sup>28</sup> Sisprouni and Federal Revenue of Brazil (cited in TC-013.493/2008-4).

Table 2  
Implicit expenditures of the Federal Treasury with Fies (2004 - 2007)

Year	Current values (R\$ millions)
2004	212.6
2005	304.4
2006	156.8
2007	304.7

Source: Previous Report and Sentences on the Accounts of the Government of the Republic, from 2004 to 2006, and Official Letter 082/SPE/MF of 04/29/2008 (Cited in Report TCUTC-013.493/2008-4).

Fies had an execution of R\$ 685.5 million in 2007. The Multiannual Plan 2008-2011 points as goal of Fies to reach 700 thousand beneficiaries in 2011, with 100 thousand new beneficiaries each year, which means to increase in almost 50% the existing number of active contracts in 2007. We can emphasize that in the end of Cardoso government, unequivocally compromised with the private sector, Fies had 200 thousand contracts. Law 11,552/2007 made possible the financing by Fies of up to 100% of the incumbencies to the partial scholarship holders of ProUni, also for those who possess the 25% complementary scholarship offered by participant IES of this exactly program,<sup>29</sup> certifying the complementary status of the programs. In May of 2010, MEC extended even more the program of public subsidy to the private institutions through Fies, reducing the interest rate by half (6.5% to 3,4% per year), the prolongation of the credit from 9.5 to 14.5 years, and the institution of fixed monthly fees, independently of the inflation and the real interest rate. The expectation of MEC in 2010 is to invest to R\$ 1.6 billion in the program, objectifying to subsidize 200 thousand new school registrations in the private institutions.<sup>30</sup>

In relation to the general financing of the education by the Union, some fast considerations can be made on the constitution of government securities which, in 2005, corresponded 35.4% of the GDP. In a closer exam about the evolution of the general budget of education and MEC throughout the present decade, in constant values, it is possible to confirm that the expansion of the resources was concentrated, as a bubble, from 2006 to 2008, not accidentally the period of bigger economic expansion of the decade. With the contingences

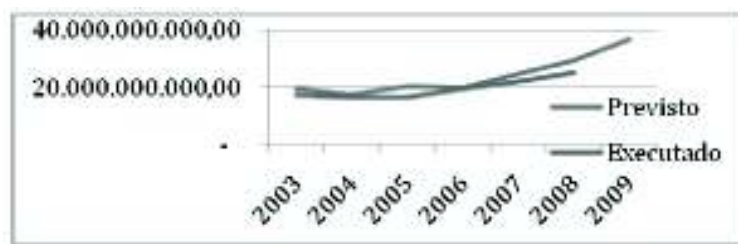
<sup>29</sup> TCU, GROUP 1 - CLASS 5 - Plenary TC-013.493/2008-4 (with 1 volume).

<sup>30</sup> See WEBER, 2010.

carried through by the federal government in the budget of 2009 in function of the global crisis, MEC had a cut of 10.6%, which corresponds R\$ 1.25 billion (Folha de São Paulo, 03/31/2009, P.A4 *apud* PINTO, 2009).

Graph 1

Budget of Education Function (2003-2009), constant values

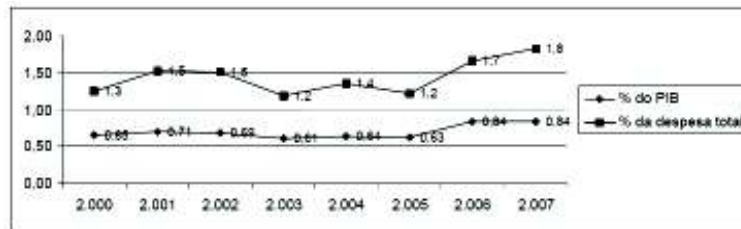


Source: Siga Brasil - Federal Senate (elaborated by FIÚZA, 2010).

The verified expansion was so modest that was not reflected in the variation of the expenses in education in relation to the GDP (Graph 2). Examining the budget of MEC in relation to the GDP it is possible to empirically evidence that there wasn't additional effort of public budget for the education. The analysis of the budget of the Education in relation to the GDP, the period in screen, allows verifying that it was decreasing until 2005, having a light rise in 2006 and 2007, but the high cuts in the budget of 2009 and 2010 had certainly provoked an inflection in this small expansion. In fact, MEC was the most affected by the budgetary cuts of 2010 and will have R\$ 1.28 billion less to spend in 2010. With this new cut, the budget of the Education lost R\$ 2.34 billion in relation to the values approved by the Congress.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Renata Veríssimo and Edna Simão, Education is the most affected area in Budget cut, State Agency, May 31, 2010, available at: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,educacao-e-pasta-mais-afetada-em-corte-no-orcamento,559625,0.htm>>. Access in: 07/10/2010.

Gráfico 2  
 Expenditures of the Union with MDE (all the sources) X GDP and total  
 expences 2000/2007



Source: STN (PINTO, 2009).

## Problems and challenges

In the last years, what is being presented as an inflection of the neo liberalism for the neo development erases the basic fact of that the pillars of the neo liberalism keep guiding the accumulation standard (KATZ, 2006). The regressive specialization of the economy causes a hypertrophy on the weight of the intensive sector in natural resources in the Brazilian economy. Therefore, vast sectors of lesser complexity in productive chain terms and that require less qualified work force are being consolidated, because most of the process is moved by the simple work. Even the branch offices of the multinational corporations that act in more sophisticated sectors incorporate much less qualified work force than in its matrices. The so called neo development has as a pretext that the cost of the work force keeps getting lowered. As seen in this study, in the period of the social-liberal government there wasn't reversion of the wage fall of the 1990's, even in terms of the average real wage, or in the participation of the work in the GDP. The raised exploration of the work is a comparative advantage for the competitiveness of the productive complex related to commodities and platforms of exportation.

Evidently, the concept of simple work adjacent to the accumulation standard is historical. Some qualification is necessary, but far from a European or even Asian standard, as in the case of the east of Asia and China. Therefore, in the context of the debate on the revocation of Decree 2208/1997, Lula da Silva government could not take a position in favor of the integrated professional formation. This would collide with all the strategies of professional formation of the Ministry of Work and even with the politics of expansion of the Federal Institutes of Education, Science and Technology (Ifets) of MEC. The expansion



of the federal universities supported in the guidelines of the Bologna Process walks in the same direction: an adequate formation to the flexible and unregulated work would serve to the necessities of the productive sectors.

The commemorated improvement of the education in Brazil in the last 25 years in nothing differs to the one verified in others Latin American countries. Analyzed in detail, it is possible to affirm that the advance in the education does not mean, necessarily, democratization of the knowledge. Furthermore, even though decreasing, the illiteracy is still extremely high, reaching close to 10% of the population over 9 years old. The functional illiterates are 22% of the population over 14 years old. In the Northeast, they reach 34.4%. This makes Brazil one of the countries of Latin America with the highest illiteracy indexes, without the complexity of having to teach great contingents that use languages of their ancestral, as Bolivia and Peru, countries that equally possess illiteracy around 9,5% (CEPAL/PNUD/OIT, 2008). In despite of the improvement of the education indexes, in 2009, 2.8 million was attending the basic education in EJA programs. In fact, if the low level of education were a great problem for the accumulation of the capital in Brazil, the fact of only 12% of the Adult Population (PIA) possesses post-secondary education would be a serious national problem.

The focused educational policy do not objective to raise the domain of science, technology, art, culture and social-historic culture. Therefore, perhaps it is not strange that the improvement in the educational indexes has not relevantly reflected in the quality and the wage standard of the work ranks. There are two linked problems to be considered: the work ranks are not requiring work force with a good level of knowledge, and the rise of the education is not corresponding to the rise of the scientific, technological and social-historic culture of the children and youth, in particular of the diligent classes.

The rise of the formal education and the programs of professional formation that proliferate in the peripheries, many of them in partnership with private entities tied with the corporations, can be a requirement to guarantee that the worker has certain disciplinal disposals and sociability, but not knowledge on the work foundations. The delegation of strategic educational tasks to the direct representatives of the capital wants to spread out in the diligent mass the pedagogy of hegemony (NEVES, 2005). The expropriation of the knowledge of the workers is seen, before, as positive, because it is condition for the maintenance of the degree of exploration of the existing work in the country. In the dependant capitalism, that is the formula: expropriation plus exploration

equals the biggest tax of extraction of added value, making possible more profits to be distributed to the owners of the capital.

The reversion of this classist and racist educational *apartheid* is not depleted in educational fights, therefore, requires organization, tactics and strategy that make possible to transform the problematic of the education in one of the dimensions of the class fight in the 21st century. Florestan Fernandes defended throughout his life the entrance of the organized workers in the historical scene of the education. But the participation of the workers in the educational fights is not spontaneous. It obligatorily requires the role of the educators compromised to the popular education who must contribute to establish bridges between the social movements and the educational fights. The current conditions are favorable, because all the anti systemic, classist and independent movements understood that they need to form militants, opening dialogs with the socialist educators. The most important initiative in this direction is the Florestan Fernandes National School, of MST. In these processes, we have an important dialectic, because, on the basis of these interactions, finally it is possible to answer to a disturbing investigation of Marx, in the critique to Feuerbach (*Thesis about Feuerbach*, 1845):

The materialistic doctrine of that the human beings are products of the circumstances and the education, (of that) transformed human beings are, therefore, products of other circumstances and a changed education, forgets that the circumstances are transformed necessarily by the human beings and that the educator also has to be educated.

The formation of the educators is only completed in the fight of classes, in the permanent interaction with social movements, with the study of the concrete problems placed to the humanity.

The best strategic formularization to provide the socialists in this shock was Antonio Gramsci's. It is necessary to face the bourgeois strategy that searches to submit all popular education to its particular, classist project, objectifying to spread out its proper Americanism as if this was universal. For the author of *Cadernos*, the defense of the public education is part of the strategy of the subordinates. But, for this, it is indispensable to surpass the liberal pedagogical beliefs. In the last century, the educators had supported liberal consigns as the gratuitousness, the laity and the duty of the State in the education, and it had a progressive character. But the liberals had currently converged in the defense of the minimalist education to the workers and, therefore, the educators

compromised to the human emancipation, in front of the expropriation and the exploration, need to breach with the ideological liberal picture of the bourgeoisie. Therefore it is indispensable to widen the field of alliances, inserting the fight for the unitary public education in the agenda of the ampler social fights against the commerce of education.

Extinguishing the commerce of education is an open anti capitalist consign. To move away the Commitment All for the Education Movement and its enormous educative apparatus from the control of the public education, will be necessary a very intense social fights. This shock is not simple, since the neo philanthropic entities counts on the support and the enormous prestige in the municipal, state and federal governments, operate programs of teaching formation in partnerships with public universities and count on determined support of the great press. A basic axle of fight, in the optics of the subordinates, is to rescue the public concept. Concretely, it means that the unitary school referenced on work as an educative principle cannot be directed by the Educator State. As Marx alerted energetically in the Critique of the Gotha Program, the socialists cannot delegate the education of the people to the State, because due to its classist character, the State is the one that needs a rude education by the people. The fight of the MST in the public schools is, one more time, an inspiration. The school has to be entailed to the popular power, to dialog with the social fights, to be self-organized and self-managed by the educators in the popular councils. The fight for the public financing in order to reach 10% of the GDP in the public education is a central axle. The financing has to be directed for the construction of a national system of unitary public education, organized and directed by the educators and social councils with ample popular participation. At the same time, a theoretical revolution in the educational institutions will be necessary, from the children education to the graduation. The entire enormous positive framework and the immense presence of the corporations in the fields of knowledge production demands epistemological and epistemic confrontations. Again, the enrollment of the educators in the social fights and in the inquiry of the great problems of the people can be a consistent base for this renewal of the critical thought.



# The Brazilian Health System in the XXI Century: narratives, myths and critics

*Ligia Bahia<sup>1</sup>*



**T**he Unified Health System (SUS) is the main instrument for realizing the public health policy and focus of practice and education of millions of workers and researchers. The bold concepts underlying the formulation and implementation of a universal health care system in a peripheral capitalist country, as well as its institutional architecture, have impacted on the social development policies and marked the reconfiguration of relations between State and Society.

We have erected and kept a generous public health system in Brazil, but we were unable to reverse the segmented standards of access to and use of services. Over time, the advances and contradictions of the Brazilian health system have been thematised daily. Concerns about health risks and health care problems related to access and quality of care mobilized many researchers dedicated to contributing to the improvement of the institutional foundations that guarantee the right to health.

The relatively lengthy and nonlinear implementation process of the SUS, the comings and goings, the search for shortcuts and, above all, the profound changes related to international reintegration of Brazil in the contemporary world, have been narrated from different angles. Of course, there is no one true story that summarizes such a complex social construction. Today, after a reasonable rotation of coalitions which governed the country after the return to democracy, there are losers who became winners and vice-versa. Since the

---

<sup>1</sup>Professora adjunta da Faculdade de Medicina e do Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Nesc/UFRJ)

ingredients of struggle, resistance and opposition are essential in any account of the SUS and the Health Care Reform, what varies is how those responsible for the statement of facts appropriate themselves of these ingredients.

Currently, the official narrative about the origin and development of social policies in force has extended from the offices to various forums that gather civil society organizations. Facts and contradictions were minimized in order to obtain a simplified substrate. What was left was a pretty and linear progression towards a future that has arrived. Several dissemination texts of public bodies argue that Brazil's redemocratisation and the promulgation of the 1988 Constitution promoted advances in social welfare public policies compatible with more developed nations (IPEA, 2010).

The current SUS development *script*, although written by other authors and sometimes interpreted as an independent act, also underwent a thorough review. Considered either as the largest social inclusion program of the world or the best healthcare system in the world, SUS distinguished itself as an implemented solution in arenas that gather workers, users' representatives, technicians, administrators, politicians and some businessmen.

And the strong feeling of flying in blue skies does not derive from inaccuracies of the control equipment. Measures to address the international crisis have been successful; if a new recrudescence is not experienced, we should be headed to the resumption of growth, which is already apparent in the evolution of the Gross Domestic Product (GDP) of the first months of 2010. In addition, the loosening of orthodox and conservative landmarks of the economic policy that were mobilized to quell it strengthened developmental sectors and practices. This is why in the 2010 elections, the three presidential candidates from the more traditional coalitions accentuate their progressive profiles, a leftist past and commitment to improvement and even with the radicalization of current policies.

However, evolutionists exhibitions, usually based on numbers, invisibilize social conflicts and replace critical analyses – including the careful demarcation of advances and the formulation of strategic reform projects – with a technocratic belief. Since the main economic and social challenges of Brazil would have been left behind, we only have quality and management problems.

The triumphalism expressed in displaying positive economic and social indicators disallows questions. On more specific terms, the proof of the pudding lies in the evidence of inequality reduction, measured by individual incomes for all policies and, when it comes to health, by type of access and use of services. More totalizing interpretations and explanations are little or not required.

In health, the valuing of “mapping” and the monitoring of behavioural variables trends and the consumption of actions of individuals cornered attempts to interrogate the structure and dynamics of production and distribution of risks, of health problems and goods and services available to respond to them (COHN, 2005). The strong sensation of already knowing everything and that reality is accessible through supposedly neutral measurements gives a “traditionalist” flavour to reflectivity.

Under such cognitive framework, social policies, health policy, and especially the SUS, start to be seen as concluded and successful projects, at most, lacking incremental fixes. The overflow of this normative approach to opposition theses in various shades is no less harmful. The underestimation of the social advancement of millions of Brazilians – whose income categorized them as miserable –, the coverage expansion of family health teams, as well as a greater access to drugs does not contribute to the problematization of reality.

In this sense, disputes over the extent of changes seal relatively consolidated alignments that make thoughts and policies emanating from these coalitions barely perceptible. Consequently, this paper systematizes some elements of the narratives advocating the SUS to question the present moment. This is still an embryonic exercise, only aimed at identifying irregularities in the plains evoked by the recent meanings of health policies.

## **Advocating and Attacking the SUS**

We have witnessed a subtle operation in the thought of the so-called sanitarians within public health forums. In the 1990s, positive narratives about the SUS were justified to defend against the mainly external neoliberal attacks, often embodied in the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. During Lula’s governments, researchers, technicians, administrators and politicians, sheltered under the banner of “advocating the SUS” recalled the same arguments. But this time, without the yoke of foreign enemy’s sword over the head, the struggle for the SUS shifted to the interior of interbureaucratic spaces.

Among the many circumstances that contributed to fix the current meanings of the SUS, we could not fail to take into account the pragmatic turn of leftist sectors. The Workers’ Party (PT), previously a fan of theories that radically challenged the theses of Brazilian modernization style centred on the State and its agencies, not only acquitted as it came to worship a history previously

held responsible for the ills of the present (VIANNA, 2009). In Lula's government, the exaltation of the State's active role in the building of nation has resulted not only in the immediate propositions to form and expand its own teams to imprint marks on policies, but also demanded a revision of judgments about our past.

The expansion of the State by incorporating representatives from Unions of employers and workers lifted to the direction of strategic ministries, as well as the launch of the Growth Acceleration Program (CAP) in Lula's second government, mobilized discourses of revaluation of Getúlio Vargas and Juscelino Kubitschek governments. The identity mixture of these figures with Lula muffled disturbing factual rumours of recent history. The 1988 Constitution which was not signed by the PT became the core symbol of the current democratic modernization; pension schemes capitalization systems, previously categorized as paradigms of neoliberalism and grounds of strong opposition from leftist parties to the government of Fernando Henrique Cardoso, were absorbed; and income distribution programs have risen to the *status* of Brazil's main social policy.

This cycle of modernization led by the PT also seems to have left behind the fierce clashes on the "passive revolution" nature of the Brazilian Health Care Reform and the controversies about the effectiveness of topical changes consequent to the implementation of the SUS through changes in state institutions. The operation's success depends on rewriting the history of the health care movement, revising its formulations and changing the role of its characters.

There is sufficient evidence of a possibly imprudent "historical rewriting" on the SUS and the Health Care Reform. One of the most conspicuous is the subtraction of part of the plot and the roles of the Brazilian Communist Party (PCB) and the Brazilian Centre for Health Studies (Cebes) in the movie "Health Policies in Brazil: A Century of Struggle for the Right to Health", funded by the Department of Strategic and Participatory Management and widely disseminated as from 2007 (MS, 2010). The large-scale surgery almost wiped out the participation of Sergio Arouca, among others, in the struggle for public health in Brazil.

Another illustrative modelling record is the apprehension of the advent of the SUS as a concrete and immediate landmark of clearing access barriers. There are many public authorities, technicians and students who assume the existence of some kind of period of darkness in which there were Brazilians with pension rights, including medical care, and a mass without any care. Ignorance about the prior performance of the Ministry of Health and



infra-national governments, and especially regarding the measures adopted by Social Security to provide universal coverage along industrialization and urbanization, compromises the understanding of the system reform proposals' substratum forwarded to the 1988 Constitution.

Certainly, the understanding of the meanings and implications of these reconstructions over the past does not meet the purpose of denouncing any counterfeit versions, but it scales its possible effects on current assessments of the SUS and the Health Care Reform. The differentiated understandings on the Brazilian health system stir up hypotheses about the gauging of judgments regarding the health care reform project. The assumption of a shift from a "zero position" to a health care inclusion carries the willingness to make good discounts.

Special "rebates" are granted to issues directly connected with the formulation and implementation of policies. The lowering of the thresholds on the extent of the SUS and depth of the Health Care Reform, combined with official records that are little sensitive to the collection of setbacks, highlights an agenda of debates about resource management.

Three main points are featured in the "advocating the SUS" agenda. The first and second are the rules of Constitutional Amendment 29 and the prioritization of basic care, which involve the Ministry of Health, health secretaries, parliamentarians, businessmen and various civil society organizations. The third topic on the agenda concerns the creation of Social Organizations (OS) and Private Law State Foundations; there are some that oppose them by reason of advocating the SUS, while others support them for the same reason.

This agenda filters emerging phenomena and ongoing health privatization policies health, except that which is connected with, especially, the management of employment contracts of health professionals. The changes in the workplace and the environment, urban violence, religious pluralisation, the judicialisation of politics, the media's role, the financialization of economy, the new international balances and the redefinitions of gender and racial relations are often reduced to management dimensions of each topic. In this bleak scenario which does not favour the presentation of the multiple dimensions of health, privatization almost always becomes a background cunningly woven by widespread enemies. Thus, who advocates the SUS attacks the near past, by assuming theses of the more distant past. The enemy is the neoliberal policy and the heroes, those who resisted and remained entrenched.

There are few reviews on the latest storylines. The antagonists are the international agencies and their internal tentacles materialized by the policies of Fernando Henrique Cardoso's government. And now, in Lula's government economic area? What then of Unions and political supporters of the SUS and an expansion of private health plans to their associated at the expense of public funds? Are we talking about the same SUS? This is not a rhetorical question. We need to make some adjustments to the past in order to move forward.

Rescuing the immeasurable importance of the fight and the preservation of the health chapter in the Constitution and the effective institutionalization of the SUS and the coverage extension of health actions does not mean minimizing the changes in the legislation concerning social security and the notions and practices of social protection. Public policies, linked mostly by the 1988 Constitution, outlined major axes of State intervention in the field of protection. But ultimately, it can be stated that the SUS, as a component of social security, was never established. In turn, this assertion does not imply the assignment of a negative valuation, but just an observation about the deviation of the SUS and the Health Care Reform from their original design (PAIM, 2008).

Faced with very different meanings about SUS, one can only observe and even welcome polysemy. But the SUS, viewed only as a care program for those with a low income, is deprived of its State public policy status. Consequently, the value of the set of conventions, norms, institutions, values and actions that connect the right to health to citizenship necessarily becomes less than that obtained by the achievements of each government.

## **Brazilian Health Policy in the XXI Century**

In recent years, the health-related topics and practices gained centrality in the daily lives of populations. Nowadays, environmental conditions and bodily health, along with the prevention and treatment of diseases, have definitely joined the search for welfare. Extending health's jurisdiction to the various forms of care regulations coupled numerous self-care practices to the specialized institutionalized procedures for the diagnosis and treatment of body and psyche problems. Currently, the search for health, quality and extended life generates demands not only to traditional health facilities and equipment and drugs industries but also, among others, alternative medicines, self-help trends, gyms and aesthetic clinics. This widening spectrum of goods and services available to

provide health, coupled with demographic and epidemiological patterns characterized by the reduction in fertility and aging of populations and the fiscal pressures resulting from the sectorial spending increase, is encouraging the debate and adoption of reforms in several national health systems.

In 2009, health accounted for the fifth largest cause of concern (just behind unemployment, the economic situation, inflation and crime) according to citizens of member countries of the European Union, as per scaling done by Eurobarometer. In the U.S., in the voters' survey, conducted by Gallup<sup>2</sup> in 2010, economy was considered the main motivation for the vote; health was second, unemployment, third, fiscal deficit, fourth, and terrorism, fifth. In response, several changes in the organization, financing and care coverage were set in those countries, being the Obama Reform the most publicized due to its strong polemical content.

In contrast with the confinement system of the health issue, imposed by the Presidency of the Republic during the two terms of Lula, the media continued to systematically divulge health services problems. During recent years, the collage of images of many people standing in the waiting line, lying on stretchers on the floor or in hallways, broken equipment, dirty and poorly maintained buildings of the SUS intensified. We also started to naturalize the fact that cameras hardly and only with great respect capture the frontispiece of private hospitals responsible for the care of authorities, including governmental ones, or the news regarding eminent patients reported by their physicians.

On the one hand, the portrait of people huddled and anxious revealed by scenes inside public services facilities and on the other, the vision of order established by the impregnable door of a hospital that respects the privacy of patients abundantly express the preservation of discrimination in health care. The official responses to the dissemination, whether amplified or not, the disparities nucleated by care to health problems mobilize two types of arguments. The first one emphasizes the correlation of health inequalities with income, and, thus, flattens the sectorial specificities as it implies that the resolution of health problems depends exclusively on economic measures. The second one assigns structural inequalities to the differences in treatment of Brazilians seeking care. The unfolding of both strands is polar: we either would have already given great strides to effectively achieve the right to health with the income increase or we will only achieve it through socialism.

---

<sup>2</sup> Gallup, 2010. Voters Rate Economy as Top Issue for 2010. Available at <http://www.gallup.com/poll/127247/Voters-Rate-Economy-Top-Issue-2010.aspx>

These interpretations, however, are far from the diagnosis of Brazilians who, since 2007, pointing to health as the main problem of the country in the opinion polls on critical areas<sup>3</sup> or as a reason for disapproving the government. In December 2009, the areas with the highest approval rating of Lula's government have been the fight against hunger and poverty (60%), environment (58%), fight against unemployment (57%) and inflation (54%), as well as education (54%). The highest rates of disapproval were recorded for public safety (59%) and health (57%)<sup>4</sup>. Brazil, dealing with the macroeconomic fiscal adjustment policies and the meaning of social inclusion marked by the expansion of consumption power, stepped forward but remained in the opposite direction to global trends of social policies prioritization based on the supply of goods and public services and failed to meet the needs and internal demands of health.

### **Health under Lula's government: progress and deadlocks**

During the two terms of Lula's government, the post of health minister was held by officers from the so-called sanitarian movement who were committed to carry forward the realization of the Unified Health System and advance the Health Care Reform. All four health ministers of Lula's government were recruited from the ranks of Brazilian sanitarians.

The homogeneity of the selection criteria of the Health portfolio holders is a mark of distinction of Lula's government. The profiles of these ministers, including the period of democratization, previously ranged from the renowned physician, scientist, parliamentarian doctor, physician-hygienist, physician-manager and economist.

However, the preference for the choice of professionals with a history of active militancy in public health did not necessarily correspond to the prioritization of the topic in the governmental agenda. The low emphasis given to health problems, either justified by reference to the hegemonic meanings regarding the solution of major health problems by the SUS, or by positive impacts of income distribution policies on health, was specifically expressed by inadequate financial resources assigned to the sector.

---

<sup>3</sup> As per data of Datafolha, 2009.

<sup>4</sup> As per Ibope, 2009.

Consequently, in the few moments that health was on the central stage of government actions, the approval or not of the CPMF (Provisional Contribution on Financial Transactions) and corruption stood out. Although meritorious, initiatives by Health ministers and their teams have been insufficient to reverse the coadjuvant involvement of health under Lula's government. On the other hand, the permanence of leaders of the sanitarian movement in charge at the Ministry of Health, despite a certain lack of administrative discontinuity, allowed considerable advances in relation to the formulation of perspectives for the Brazilian health system.

The outcomes of the combination of severe fasting of health financial resources, wrapped in the description of the subordination of health policies to the general improvement of income conditions, with the relative stability and explicitness of SUS strengthening agendas by leaders of the Ministry of Health, are contradictory. On the one hand, the enormous problems of access and quality of care in the public network is emphasized and, especially, began to be regarded with deep conformism on the part of health professionals and users. Alternatively, progress regarding the expansion of specific programs, such as family health, popular pharmacy, mobile emergency care service (SAMU) and dental care are worth mentioning. Other efforts, such as the structuring of regionalized health networks and health articulations with agencies linked to technological innovation are less visible but extremely important as outlines of systemic health policies.

Given the magnitude of contradictions between the mitigation of financial resources, the needs, intentions and effective expansion of certain actions, Lula's government health policies will not admit light ratings. Between 2003 and 2010, the governmental coalition clearly favourable to the "social" issue question the relevance and accuracy of notions in the registration of health, including its health care component, such as citizenship rights.

Hence, the excessively evaluative frameworks, easily identifiable in the assertive statements "the SUS is the best health system in the world" and "capitalism is incompatible with the right to health care", which eliminate the temporal dimension of political processes. In addition, conflicts of power are not adequate for the health valuation analysis by Lula's government. Nor the assumptions that helped understand the initial movements of Lula's government in the health sector, such as the origin of unionists and their links with private health plans, contribute alone to the understanding of change processes and the establishment of social policies standards that gravitated around the government agenda. A priori judgments, moreover, can obscure the visibility

of specificities of the political coalitions focused on the PT or PMDB who took turns at the Ministry of Health.

The character of change in health in Lula's government is controversial. For some, the balance of the expansion of programs, located preferentially in regions where lower income populations reside, such as Family Health, "Brasil Sorridente" (Smiling Brazil), SAMU and other actions of care aimed at health prevention represents a shift towards adopting policies of redistributive nature in health. Others believe that the persistence of underfunding has prevented the course of structural change. The contact point between both approaches is the recognition of the difficulties in providing the SUS with tools that are essential to ensuring the right to health. More than 20 years after approval of the 1988 Constitution, the SUS does not yet have minimal, stable and unified supports, either with regard to the contribution of financial resources or the recording of information aimed at ensuring access, use of services and monitoring of the quality of services provided.

The obstacles laid against the exercise of a leading role in the policies of the Ministry of Health shifted the locus of change. That is the reason why, in the pre-election context, changes in the supply of services performed by state and some municipal governments have acquired a national figure. The eminent role of São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais and Bahia governments in promoting the expansion of primary, pre-hospital and hospital-based care services linked to organizations based on different meanings of managerialism (ABRUCIO, 1997) had as common denominator the adoption of responses to health problems rooted in the mobilization of institutional formats and incentives by opposing coalitions in the political-partisan spectrum. Consequently, the emphasis given to the administrative dimension of the health system of these sub-national experiences reaffirms the irrelevance of State policies and their inherent national foundations. Furthermore, the elimination of original features of various societal projects demobilizes transversal and horizontal articulations of social movements and political parties and condemns health to a technical and specialized isolation.

Moreover, the bloom of sanitarian ministers in Lula's government allowed some continuity of actions and consolidated values and practices directed by the importance of the right to health. The insistence on the success of the SUS as a project for the building of a solidary nation and the expansion of primary care coverage put the Brazilian health policy in the international spotlight and strengthened national public health education and research institutions. During the eight years of Lula's government, the Ministry of

Health contributed to a significant increase in the collection of reflections regarding health in Brazil.

Extracting an uneven balance of these developments, avoiding the temptation to assign to a government, or more specifically to a sectorial policy, the task of undoing the strong grip of the inequalities underlying the problems of our health system is not a trivial task. Possibly the best showcase to present the results of the efforts spent on health by Lula's government is not a static debate over the amount of achievements or the magnitude of failures.

### **Neither “Defeat” nor “Overthrow”: the need for a Realist narrative**

Any thoughts on the possible impacts of the current conformation of the set of public policies, among which is that of health, to reduce inequalities and privileges will have to take into account the profound changes in the world and in Brazil. After all, during the 1970s and 1980s there was a clear clash between the strategy of defeat<sup>5</sup> and that of overthrow<sup>6</sup> to face the military regime.

The outcome of 1974 elections, which was favourable to the Brazilian Democratic Movement (MDB), signalled to supporters of reformist theses the possibilities of defeating in a democratic way the military regime. Who criticized gradualism suggested a break with capitalism (VIANNA, 2006). Analyses of the democratic transition incorporated these theses<sup>7</sup>. In that context, the

<sup>5</sup> The strategy of defeat, led by the Declaration of March 1958, the Brazilian Communist Party (PCB) supported the pluriclassist alliance, under the guideline of democracy. In this document, the PCB considers the *democracy issue* and the *peaceful way* as central elements to the transformation of society. "The peaceful way of the Brazilian revolution is possible by virtue of factors such as the growing democratization of political life, the rise of the labour movement and the development of one nationalist front in our country. The Brazilian people can peacefully resolve their basic problems with the gradual but relentless accumulation of profound and consequential reforms in the economic structure and political institutions, up until the complete realization of the radical changes placed on the agenda by the economic and social of the nation". (Source: "Declaração Sobre a Política do PCB. VOZ OPERÁRIA, 22-03-1958"). Available at: <http://www.marxists.org/portugues/tematica/1958/03/pcb.htm>.

<sup>6</sup> The working class would have the task of "cutting the Gordian knot of a story that links the bourgeoisie in an almost collective scale to the pro-imperialist conformism and the reproduction of the "old regime" under new bases and new forms" (FERNANDES, 1996).

<sup>7</sup> Florestan Fernandes pondered that the "New Republic" emerged without overcoming the old regime. The composition from the top prevented the shift of power to the lower classes and provided the rearrangement of the oligarchic system. The change supporters would have gripped on a compromising rationality (1996). Alternatively, according to Carlos Nelson Coutinho, the opening process would not have occurred "from top to bottom". On the contrary, although the transition had displayed at times, the old Brazilian tradition of "arrangements at the top" was also determined by pressure "from the bottom". (2000).

challenge to the constitutionalist exit was expressed in the refusal by the PT, the main articulator of the left, to sign the 1988 Charter. Such attitude by the PT contributed to feelings of indifference and even disdain with which the new Constitution was received by sectors of social movements – especially unions (DELGADO, 2000).

Subsequently, disputes between the forms of democracy and socialism and the possibilities for further construction of the public sphere clashed in a world post-fall of the Berlin Wall, with the agenda of liberal modernity of presidents Fernando Collor and Fernando Henrique Cardoso, whose reforms, guided by the tripod of stabilization, privatization of state assets and trade liberalization have promoted a radical transformation in the strategic role of the State (BOSCHI and LIMA, 2002). The resistance of social movements, sometimes fought and criminalized, such as the Movement of Landless Rural Workers and the opposition to neoliberal policies performed by the PT, was organized around the 1988 Constitution.

In Lula's government, after the clashes over the Social Security reform – characterized by Marques and Mendes (2005) as anti-democratic, anti-republican and promoter of income redistribution in reverse, between servers and the financial capital –, the rights requirement enacted by the 1988 Constitution overflowed from social movements agendas into the agendas of the Executive Power. Paradoxically, this movement of convergence and recognition of a constitution, previously fought for the provision of social security rights, legalized, or at least silently endorsed, the setting in motion of social protection devices external to Social Security, such as income distribution and funds pension programs (GRÜN, 2005).

Thus, it is not uncommon that capitalization superiority notions over the allocation of individual risks and not the collective ones, as indicative of safe paths towards the solution of social problems, are presented in defence of the 1988 Constitution. This is why the extension of the labour mandates of the union sphere to the performance of private pension funds and private health plans organizations are compatible with the pro-constituent militancy.

Attempts to circumvent the articulation of the social protection issues with financial markets and follow or not their dictates dehydrate the health agenda. The anti-financial populist condemnation or the arrogance of those who assume to have the ability to moralize the commodification of social protection policies do not replace the need to understand, discuss and find ways to redirect the real flows that connect social risks to financial risks.



The recent social mobility is very significant in the income strata of the so-called lower middle class, and formal employment growth pressures a minimum wage hike. However, the orthodox economic policy, which maintains high surpluses, stratospheric interest rates and valued exchange rates, keeps encouraging the adoption of rentist strategies. The new wave of consumers elevated to “middle class living standards” is funded with exorbitant interest rates, both in lending and credit sales (which do not allow discount for cash payment, as if the interest were not embedded) and public subsidies to supply and demand cheap and precarious health plans (QUADROS, 2010).

In order to expand access to health plans with little comprehensive coverage and to overcome public health network problems, public policies glamorize a very limited access to health care. The induction of binding new customers to a simulacrum of the conditions of health care available to skilled workers and higher income segments is just a marketing strategy and does not allow extrapolations beyond the scope of business.

Since Oliveira (in 2003), several scholars tried to understand the impacts of the financialization and control of public funds in the class structure and lobbying. The presence of unionists in the administration of these funds produces a new set of representations and beliefs about the financial market, especially regarding its modernity compared with the transitory nature of public services, and defines a “capitalism moralization” identity which sanctions the “social” element in the financial market (JARDIM, 2009).

In health, the claim of setting trade unionists in management posts of private health plans entities was the prospect of correcting market imperfections. And the incisive speeches in defence of the SUS, thus ensuring its compatibility with the private logic, would be antidotes to the evil instincts of the financial world. Correlatively, the same argument justifies the participation of trade unions entities in negotiating tables on the coverage of health insurance for civil servants and in forums organized by the National Agency for Supplementary Health (ANS). The protection mantle of the SUS and the Constitution generously shelters the social and financial connection. But to that effect, the concepts of market and profit were also redefined, through the interpolation of meanings, as social responsibility and social justice.

We rely on recent reviews that focus on health care privatization movements. The guiding line of such studies is sometimes business initiatives and their connections with public policy or refers to structural determinations

(LIMA, 2010; BAHIA, 2009). However, the understanding of health privatization interactions with the context of economic growth and the current social policies is incipient. How to interpret the unequivocal transfer of the old corporatist traits of lobbying to the scope of health business? How to redirect the narratives about the SUS? Who are its supporters? Answers to these questions are not yet available. For now, no one could fail to point out the pictures of Brazilians in the streets of our cities wearing shirts adorning *slogans* of commitments to social rights, obtained in public policies conferences, and carrying plastic bags containing private clinics exams.

# A Polytechnic School in the Brazilian Contexty

*Cátia Guimarães<sup>1</sup>*

*Isabel Brasil<sup>2</sup>*

*Márcia Valéria Morosini<sup>3</sup>*



Over its 25 years of existence, the Joaquim Venâncio Health Polytechnic School (EPSJV/Fiocruz) knows that human history is not natural, that we must educate towards freedom and emancipation, that capitalism is dynamic, but by definition, concentrates social wealth and promotes poverty and inequality, and that the horizon of a critical, socialist and democratic formation is the guiding line of our daily work. This political and ethical principle makes it essential to think about the ruptures and continuities of a certain critical tradition in health and in the services and the training of mid-level and basic-level health workers in Brazil, which involves rigorous analysis of the world of goods, with its fetishes and alienation forms, with a view to working towards a health concept and practice that deviate from the ominous vision of the human body, illness and healing as abstractions, commodities among commodities, impersonal and dehumanized. In this sense, it is worth pointing out the enormous distance that separates the figure of the consumer, of goods and services, from the citizen, worker, a qualified social individual who participates in a democratic sphere of production of rights that are not only formal and rhetorical but a reality in the daily life of those living and working in the country.

---

<sup>1</sup> Coordinator of the Coordination of Communication, Divulcation and Events of Joaquim Venâncio Polytechnic Health School /Fiocruz

<sup>2</sup> Director of Joaquim Venâncio Polytechnic Health School /Fiocruz

<sup>3</sup> Vice-director of Education and Information of Joaquim Venâncio Polytechnic Health School /Fiocruz

Building its story in the Oswaldo Cruz Foundation, a place of science, knowledge and work up in favor of Brazilian society, particularly, of the public health, EPSJV – through education, research and political participation in the public sector – has reflected, produced and disseminated knowledge about the conflicting and contradictory relationship between labour, education and health policies – objects of other texts that compose the present book – and its inflections on the formation of workers. The questions that we ask ourselves at this moment of our history can be translated as follows: how can education of health workers reflect the main policies practised over the past 25 years? In which scenarios – political, economic and social – is health professional training generated? What has been the role played by EPSJV in this period?

### **Context of origin and polytechnicity: for democracy, against capital**

The creation of EPSJV takes place in 1985, largely generated by the reconstruction of society in Brazil following the end of the civil-military dictatorship, the consolidation of the resumed public debate, the reorganization of social movements and the reorientation of political dispute – a process which may be referred to the Constitution promulgated in 1988, as well as, for example, the creation of the National Forum in Defence of Public School and the realization of National Health Conferences.

The scenario of the subject period is marked by the legacy of the political and economic model of dictatorship, thus suffering the consequences of adherence to the new order of global capitalism, which encompasses the oil crisis in the 1970s, and then adhering to the neoliberal model as way of responding to the crisis, by dismantling important achievements of workers and restructuring the production form of capitalism itself. It is worth remembering that, back in the mid-'70s, the oil crisis and the high international interest rates were already tearing apart the illusive “Brazilian miracle”, thus resulting in increased foreign debt and the already high concentration of income in the country. The 1980s witness the deepening of the crisis, by generating a spiralling inflation, an imbalance in the balance of payments and practically curtailing economic growth – in the early 1990s, industrial production was almost the same as ten years earlier.

And it was in those 1980s, by many considered a “lost decade” in relation to the economy, that the 8<sup>th</sup> National Health Conference (CNS) took place

which, with the topic of “Democracy and Health”, has become an important reference for government policies in this area, mainly from the debates that took place in various groups of society, thus emphasizing the defence of civil rights. As we know, this Conference played a central role in building the principles of the Unified Health System (SUS), whose formulation is embodied in the Constitution of 1988.

The difficulties that health – although institutionalized in the SUS –, education and labour would face in the following years reinforces the certainty that the democracy demanded by the 8<sup>th</sup> CNS, in association with health, needed to speak against civil-military dictatorship, greater opponent at that historical moment, but had to go beyond that. The polytechnic design of health education – and the corresponding society project it responds to – seems appropriate and necessary to both struggles against authoritarian regimes and in defence of social rights from cracks in the system – the context of creation of EPSJV – and the following context, where the neoliberal wave threatened – and indeed substantially shook – the preservation these rights in Brazil and worldwide. This is because in the foundations of the polytechnicity lie the protection of workers who are oppressed as a class, as well as the overcoming of the capitalist way of production – which is always the protagonist, be it in a given Social Welfare State or a neoliberal model, where rights are more clearly suppressed, either in military authoritarianism or pseudo-democratic economic exploitation. Speaking of polytechnicity means, therefore, in the 1980s or now, 25 years later, including the historical materiality of each moment, investing in training directed to the freedom of workers and building a full democracy society – one that is only possible in equality, as a collective project.

Polytechnic education at EPSJV is a concept which dialogues with the current societal circumstances by explicitly expressing its worldview. It believes that workers are educated through conflict and contradiction and that the resumption of humanity-produced knowledge by the working class is an instrument to fight against the social division of labour and domination, as well as that workers education should not be confined to the mastering of the work process. It assumes that the work process develops, in an indissoluble unity, manual and intellectual aspects, since they are inherent and concurrent characteristics of human labour. Finally, it believes that the separation of these functions is a historical-social product, expression of social and intellectual division of labor within the framework of capitalism.

And Frigotto reminds us the following:

Theoretically, the perspective of polytechnic or technological education (in the Marxist sense) not only reflects the basic elements of a democratic and socialist education but, paradoxically, in capitalist terms, is that which can offer an effective quality in terms of development in scientific and technological spheres. That is, it is not through fragmentation, differentiation, specialism and easy competence and skills development recipes for *ad hoc* responses to the abstract notion of “labour market” that generations of young people are prepared to develop their *brain activities*. (FRIGOTTO, 1999, p. 55)

This is about training professionals in the theory in a process where one learns by practicing, and by practicing one understands the scientific principles that are directly and indirectly at the core of this way of organizing work in society (EPSJV, 2005). Regarding the specific experience of health training, practice carried out in services is seen as a significant and structuring element in the curriculum, but that does not mean that all stages of the educational process take place in health services. Polytechnic education practised at EPSJV views professional qualification as an individual and collective construction process, in which individuals qualify in the course of social relations (EPSJV, 2005).

The Polytechnic School has built its history of action and fight in professional health education based on the notion that this is a key field for the development of education and public health. It believes health workers – as well as the working class in general – can and should act as managers, subjects who are authors of the historical process and, to this end, must be able to join in order to build a universal and emancipatory societal project that effectively materializes and expands the principles embodied in the Unified Health System. In this perspective, since humanity conforms socially and culturally before the processes of the existing production mode, human formation falls in the struggle between capital and labour.

In the field of education and the conscious and articulated knowledge production, whose goal is the formation of mid-level health professionals in Brazil, polytechnic education, whose educational principle is work, dialogues with other concepts that are fighting for health education, such as in-service education, popular health education (with an emphasis on Rural Education) and continuing education – movements contemporary to the Polytechnic School but which, in their various formats, were also present in the Brazilian health professional education scenario even before its creation.

By 1982, the Ministry of Health, through the Department of Human Resources, produced documents critical to training formulated by the employing companies themselves, as was happening in industries. Criticism is given in relation to “*a) lack or inadequacy of the teaching-service integration methodology, b) lack of validation mechanisms that would ensure the provision of fully accredited professionalization certificates, c) little or no concern for the intellectual development of trainees, particularly in regard to aspects of general education and the more conscious or the less mechanized forms of performance in services*”. (BRASIL, 1982, p. 5)

In the history of this process, we highlight the Special Public Health Service (SESP) which operated between 1942 and 1960, under the then Ministry of Education and Health and the Special Public Health Foundation, established in 1960, which served until 1990, linked to the Ministry of Health. One of SESP’s functions was the preparation of professionals for public health work, including the improvement of health physicians and engineers and the training of public health nurses, as well as the training of technicians. In turn, among the goals of SESP Foundation that stand out is the promotion of the formation and training of technical and support staff for the implementation of activities foreseen in its services and programs, including the in-service training of professionals and the preparation of mid-level personnel. Among workers who participated in these formation and work initiatives were laboratorists, hospital auxiliaries, health guards, sanitation auxiliaries, dental hygienists, economists, health visitors and lay midwives.

In the 1970s, among the extension programs of coverage, the Program for Internalization of Health and Sanitation Actions (PIASS) stands out. It was first introduced in the Northeast in 1976 and achieved national expression as from 1980. This program promoted the training of support staff within health services and was responsible for training many people from the communities served. This is the case of health agents trained by the Expansion of Basic Sanitation Services Project in rural areas, in Vale do Ribeira, which became known as “Projeto Devale” (Devale Project), which is representative of the national stage of PIASS.

Around this time, the Program for the Strategic Preparation of Health Workers (PPREPS) that developed from a technical cooperation agreement between the Ministry of Health and the Pan American Health Organization had an important role in the training of health workers. PPREPS advocated the large scale preparation of mid-level and basic-level health staff in order to adapt them to a coverage expansion process according to the needs and possibilities presented by the various areas of the country.

In the 1980s, the Large Scale Training Program was created and sought to answer two basic needs of the field called human resources in health: the promotion and improvement of mid-level and basic-level workers training. This program linked supplementary teaching to in-service training and assigned a recognized accreditation by the educational system. Among the achievements of the Large Scale program is the definition of minimum standards for the qualification of mid-level and basic-level health workers and the implementation of training centres. Its history is thus very much part of the development of Health Technical Schools of the SUS that become part of the Network of Technical Schools of the SUS (RET-SUS) as from the 1990s.

In the 1990s, the Program for the Professionalization of Nursing Workers (PROFAE), which promoted the training of nursing auxiliaries and technicians, gains centrality. This program played a key role in the consolidation of the SUS Technical Schools, which received funding for the development of courses in this area and resources for the purchase of equipment and betterments.

Finally, since 2000, with the creation of the Secretariat of Labour and Health Education Management (SGTES) of the Ministry of Health, in Lula's first government, the Continuing Education policy was implemented and encompassed all health training levels, thus including, consequently, professional education. In this period, noteworthy is the establishment of the community health agent technical course, whose formulation had the active participation of EPSJV. By placing in the centre of the debate a worker who was then considered fundamental to the Family Health strategy, the decision was based on the belief that technical training should be at least ensured to health workers – an exemplary situation of incentive towards the expansion of schooling that had already been marking health professional education policies for many years, with different designs, but with which the Joaquim Venâncio Health Polytechnic School always dialogued without denying or hiding contradictions.

Moreover, over these 25 years, EPSJV has instigated the fight against the idea of health workers education of as a way of adapting to the capitalist mode of production. Thus, it denies ideologies such as human capital and its reaffirmation through the concept of employability, believing that these are of liberal and individualistic nature – and, moreover, make promises they cannot fulfil.

It is also worth recording the opposition to a more euphoric wing of the so-called post-modern thought, which advocates that formal schooling and the very creation of technical and professional training qualified schools and centres



would be unnecessary in the world of global capitalism and its advanced technology. In summary, it would be sufficient for the employee to have sufficient access to the means of mass communication and new information technologies to ensure an important base of knowledge about the world he lives in and is inserted into at all times. It is not necessary to go far to show the weakness and lack of critical scope of this position. It is hard to imagine education, systematic and articulate knowledge, the qualified and critical professional training at all levels, including the mid-level, if we may so, so directly and incisively, through the soap opera, the audience program, the evening news, the success parade and the mass movies. Likewise, it is very difficult to imagine the formative and critical nature, a producer of knowledge, by means of passive integration into the world of mass myths and platitudes which, however, occupy the hearts and minds of the majority of the population in a constant, insistent and profound way. Let us not forget that urban mass communication is merely an extension of the commodity world and its reproduced images, which operates in a regressive and mystifying way on the conscience and desires of the recipients, sometimes confining them to infantilism and sometimes to the repressive vulgarity, generally a poor and fragmented disjointed and uncritically perception of the social processes that really matter.

### **Through the gaps of contradiction (and legislation)**

At the onset of its activities, EPSJV – created inspired on the Polytechnic institutions of Nicaragua and Cuba – established at the same time professional training courses for workers employed in the health system, responding to the training policy of the Ministry of Health, and the mid-level technical course, as per the professionalizing character established by Law 5692/71. Considering, as already seen, the training of workers as the working-class formation, EPSJV knew that the Brazilian reality posed – as it still does today – the challenge of training both those who were already working in the health system and who were denied the right to professional training and often to schooling in general, thus qualifying them to provide their services to the population, and young people of school age, preparing them to enter the health field and system in a critical way and thus acting “pre-emptively” so as not to produce more exclusion.

The challenge of acting through the gaps of the existing situation was also somehow set in this EPSJV start: to respect legislation (5692/71) and at the same time opposing it in its political aspect and its concept of labour,

education and health, through the integration general training and health technical training and the creation of a Scientific Initiation in Basic Education. Therefore, the institution of technical education integrated into high school dates back 25 years at EPSJV and, following liberal reforms that strongly affected education, has finally become a structural axis of the professional education policy of the Ministry of Education.

EPSJV was only 12 years old when, in 1997, an article of the newly approved Law of Directives and Bases of National Education was regulated by Decree 2208/97. In the context of educational policies, the LDB enacted in 1996 had frustrated the organizations that supported Public School. Regarding the course of government policy of that period, Frigotto says:

The concept of *employability* and, more recently, *workability*, which appears in documents of the Ministry of Labour and Ministry of Education, or the notion of *labourability*, by advisor Guiomar Namó de Mello, rests on an understanding of human nature without history. The assumption, according to Locke and Hobbes, is that humans are carriers of an equal nature. In this nature desires, stimulus and predispositions that drive the search for the good, pleasing and helpful are inscribed. Due to the fact that they are in all in the naturalistic and rationalistic assumption, these impulses lead to the sophism that it is up to each one to use them in their favour. If this occurs, balance and the need to exchange between equals are established. If someone does not use these forces, the choice is his by virtue of free will but he bears its consequences. (FRIGOTTO, 1999, p. 46)

For professional education, Decree 2208/97 was the consolidation of a number of liberal reforms which education had been experiencing. Contrary to the claims of progressive groups linked to education and specifically the concept of polytechnicity, decree 2208/97 separated basic education (high school) and vocational training (technical education), thus formalizing through law, the educational duality which also establishes in education a division of social classes. Through the concept which formed the basis of the subject decree, we witness the adoption (or more than that, the fostering) of an education system geared to train, on the one hand, the ruling class who is rewarded with the access to general, historical, scientific and philosophical knowledge and who is expected to further study and access to university and, on the other, the working class, who is taught the making and who is expected to perform a “fate” of exploitation already mapped by capital.

The changes brought about by decree 2.208/97 made also clear its focal character in the face of unemployment and underemployment. The discourse of employability and development pointed to inability (and consequent guilt) of workers. And, as Frigotto says, it is unable to “mask that such an approach does not address the root causes of unemployment, but openly assumes the function of focused intervention whose result is to deal with the consequences.” (PEREIRA, 2002, p. 37)

For seven years, until the revoking of this Decree through another, namely, Nº 5154/2007, the integration that was prohibited in the enrolment was exercised, tested and improved in the EPSJV curriculum, in a process where training that does not relinquish the integration between labour, science and culture had been increasingly built and consolidated. In this sense, EPSJV always acted in a manner contrary to the dual school that still must be overcome in the Brazilian school system, strengthening the trenches of struggle for a single school, in defense of public education and universal access to educational opportunities for all Brazilians, without predefined distinctions.

The second term of Fernando Henrique also witnessed the funding of programs at the national level aimed at the qualification of health workers. However, a significant portion of that funding came from “loans” from the Inter-American Development Bank (IDB), the World Bank (IBRD) and the International Monetary Fund (IMF). In other words, the government policy in this and other areas has been performed at the expense of country debt which hampered its economic development and shook its political autonomy.

The crisis in the economies of the “rich” countries, coupled with the productive and technological restructuring and with the development of globalization, required, for the maintenance of capitalism, that international financial agencies impose a new world order, thus emphasizing the neoliberal project on the rise. As we can see, the World Bank and IDB directly intervene in, dictate and control the policies of developing countries, including professional education policies in different sectors.

If there is an uneven game of concentration and distribution of volatile financial capital, there is also an unequal distribution of technological and competitive gains made by the so-called globalization. Its supporters would recall that technological competition tends to be beneficial for society and workers alike, thus improving the quality of goods and services, the professional skills of those involved, as well as its participation in the gross domestic product which would

also tend to be better distributed. However, we have experienced the empirical and direct evidence that, in reality, things are not so: in truth, the new global economic order is not overcoming – it is just re-proposing, in other words – the colonial legacy of poor Third World countries and the periphery of capitalism.

The first decade of the twenty-first century witnessed the valuing of a Professional Education expansion and reform policy within the educational policies of Lula's government. One of the milestones of this process, as already noted, was the revoking of Decree 2208/97 and the introduction of Decree 5154/2004. As emphasized by Frigotto, Ramos and Ciavatta (2005):

The genesis of controversy around the revoking of Decree n<sup>o</sup> 2.208/97 and the publication of Decree 5.154/2004 is in the 1980s social struggles for the democratization of the country and the “removal of authoritarian debris”. In particular, a milestone event is the mobilization of the National Forum in Defence of Public School, in defence of a free public education system, which would take shape in the chapter on education in the Constituent Assembly and in a new Law of Directives and Bases of Education.

The establishment of Decree 5154, as authors mentioned above say, is engendered in the disputes of a theoretical struggle in terms of political and pedagogical relevance of secondary education integrated with professional education. EPSJV, who had been practising since its inception the “integrated technical education”, continues its educational project, now without the need for two enrolments, in line with the new decree and – more than that – with the new policy.

Today, EPSJV, who actively participated in forums of social discussion and engagement, such as the 1st National Conference of Vocational and Technological Education, of the National Conference of Basic Education and the National Conference of Education, as well as the World Forum of Vocational and Technological Education, all held in recent years, is the character of a policy that nationally advocates integrated high school and the non-separation between general education and labour training.

Also in the health field, unconditionally advocating the state as an area of dispute for the guarantee of social rights, undertaken by the Polytechnic School at all levels of performance, has been a movement of swimming against the current. As already stated, the result of the process of democratization of society and the 1988 Health Care Reform movement, the Unified Health System

was created by the Brazilian Constitution and established, among other things, social security and health as a right for all and a duty of the State. But also in that decade, the growth of the private network as part of the capitalist accumulation process, for example, occurred. To put it in another way, the economic, political and social scenario that witnessed the emergence of the SUS, which advocates a de-commodification of health, appeared contradictory and controversial. The newly-acquired social rights would soon be “sustained” by neoliberal policies which, as part of the package, set up the valuing of health management guided by the notion of cost-effectiveness or cost-benefit. As Escorel (1998) reminds us, the proposed SUS, which is stemming from the Health Care Reform, due the contradictions inherent to the capital movement, became, through its implementation, an environment that does not satisfactorily question the capitalist social order. It was no accident, for example, that in the last decade of the twentieth century and the beginning of this twenty-first century, the proclaimed Public-Private Partnership (PPP) regulated in 2004 became the object of adherence even by some supporters of the ideas of the Health Care Reform.

Brazilian cities and states, based on the financing barriers of the SUS and the need to respond quickly to the health demands of the population during their government terms, see in the PPP a faster way of execution. But, as we know, what appears to facilitate public actions, to the extent that it can use the already built private apparatus, on the other hand causes the State to finance the private system, thus enabling the accumulation of capital without necessarily, with some exceptions, improving the health of the population (PEREIRA, 2008).

Francisco de Oliveira, in “O Estado e o Urbano” (1982) (The State and the Urban) considered Celso Furtado’s sentence “The state comes in with the socialization of losses and the private sector with the privatization of profits” one of the best statements on the public/private relationship.

The discourse of public-private relationship used as fundamental in the remedy of social and economic problems does not change the purpose of producing value, it just re-proposes a new dynamic by pointing out the “minimal buyer State” as a solution to the recent crisis of the so-called neoliberalism. This means that the State must be strengthened, not to ensure health for all, as it advocated in the Health Care Reform movement, but to finance the private sector and, thus, increase capitalist accumulation. As Harvey tell us: “Free markets rely upon state power”. (2004, p. 236)

## **The State and social movements**

EPSJV political and technical educational actions are constructed from its place as a State institution. In this movement and following a reading of Marx, the concept with which it operates includes the State as a non-neutral body that is established as a result of class struggle in the capitalist society. Such concept is incompatible with the hegemonic view of the State as a naturally fair and immune officer of public life who can gratuitously promote policies for the whole of society.

The Marxist concept of State is complemented in Gramsci (1987) who broadens this understanding beyond the scope of the State in the strict sense, represented by its institutional, executive and repressive apparatus and includes civil society which is composed of the collective political subjects, which the author labels as private apparatus of hegemony.

In the State as such understood, public policies are subject to a dispute of various projects, on which the Polytechnic School has had a stance over those 25 years in favour of those who advocate building a fairer and egalitarian society that is committed to the development of health and public education as rights of Brazilians. EPSJV's mission is to promote the training of middle level health workers and contribute to the formulation and implementation of policies, programs and projects aimed at improving such training. As a foundational concept, polytechnic education developed at EPSJV, as we have seen, stems from the concept of labour as an educational principle and research guided by the historical-dialectical method.

In recent years, without ignoring the various territories and the existence of different cultures in our country, EPSJV seeks social movements and government bodies with relevant policies to help broaden and deepen health technical education of rural population, indigenous population, of the quilombolas and other forest peoples. It ultimately seeks an approximation with social movements that qualifies its place as a State institution in the dispute for hegemony.

Understanding health education as a struggle between opposing projects of society, occupying space in the defence of an education aimed at empowerment, guided by a project of human development against inequality and other ills produced by the historical building called capitalism, the Polytechnic School follows its trajectory, which is the story of a collective project for the

working class. In this way, which makes the utopian thought necessary for the creation of the new, evidences the permanence of an entire project devoted to Education and Public Health, the firmness in the defence of ideas, professional growth of individuals, respect for difference and critical rigidity.

In times of retreat and defeat of progressive forces, as the ones we are experiencing, a critical theory is more necessary than ever, even when we know that education for emancipation, against conformity, is not an easy task when even the historical horizon overcoming capitalism seems to have vanished. Thus, it is all about *educating* for the *difficult*, which is synonymous of growing and facing all kinds of resistance while not adhering to conformity, because adhering to the existing means agreeing with and affirming violence and injustice. It is up to the school to work towards the difficult, that which needs to be long and patiently prepared, that which is built with precision and determination. To facilitate, in education, means throwing thoughts to wolves, leaving always the weakest, the most exploited and oppressed, unable and helpless before what they do not understand and therefore do not know how to change. Educating for the difficult in the training of workers means not trivializing the knowledge “taught” to them, not finding that only daily practice at workplaces (schools, media, health services, industries etc.) teaches. And this is the respect due to the work of generations that are living and struggling in our country and the world.

This School project is also a national project, of a just and civilized society. Workers and students will always have to fight for freedom and human emancipation in many different ways, condition for the existence of a future made by all.





**Bibliografia**  
**Bibliografía**  
**Bibliograph**



**A Nova Morfologia do Trabalho, suas Principais Metamorfoses e Significados: um balanço preliminar**

**La Nueva Morfología del Trabajo, sus Principales Metamorfosis y Significados: un balance preliminar**

**A New Morphology of Labour, its main Metarmorphoses and Meanings: a preliminary assessment**

- ANTUNES, R. *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho*. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Os Sentidos do Trabalho*. 10ª. reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- \_\_\_\_\_. *O Caracol e sua Concha: Ensaio sobre a Nova Morfologia do Trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- ANTUNES, R.; BRAGA, R. *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BERNARDO, J. *Democracia Totalitária*. São Paulo: Cortez, 2004.
- BIALAKOWSKY *et al.* Diluición y Mutación del Trabajo en la Dominación Social Local. *Revista Herramienta*, n. 23, p. 133-140, 2003.
- BIDET, J.; TEXIER, J. *La Crise du Travail, Actuel Marx Confrontation*. Paris: Press Universitaires de France, 1995.
- BIHR, A. *Du "Grand Soir" a "L'Alternative" (Le Mouvement Ouvrier Européen en Crise)*. Paris: Les Editions Ouvrières, 1991.
- BREMNER, B.; DAWSON, C. *Business Week*, 18/11/2003.
- CASTILLO, J. J. *Sociologia del Trabajo*. Colección "Monografías", 152. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1996.
- CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- DAVIS, M. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- GORZ, A. *Imaterial*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HUWS, U. *The Making of a Cybertariat (virtual work in a real world)*. New York/London: Monthly Review Press/The Merlin Press, 2003.
- JAPAN PRESS WEEKLY, n. 2371, 21/02/2004.
- LOJKINE, J. De La Révolution Industrielle à la Révolution Informatique. In: BIDET, J.; TEXIER, J., *La Crise du Travail, Actuel Marx Confrontation*. Paris: Press Universitaires de France, 1995.
- MÉSZÁROS, I. *Para Além do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2002.
- POLLERT, A. 'Team work' on the Assembly Line: Contradiction and the Dynamics of Union Resilience". In: ACKERS, P.; SMITH, C.; SMITH, P. (org.) *The New Workplace and Trade Unionism: Critical Perspectives on Work and Organization*. London: Routledge, 1996.
- TERTULIAN, N. Le Concept D'Aliénation chez Heidegger et Lukács. *Archives de Philosophie - Recherches et Documentation* 56, Paris, 1993.
- TOSEL, A. Centralité et Non-Centralité du Travail ou La Passion des Hommes Superflus, In: BIDET, J.; TEXIER, J.,

*La Crise du Travail, Actuel Marx Confrontation*. Paris: Press Universitaires de France, 1995.

VASAPOLLO, L. *O Trabalho Atípico e a Precariedade*. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

VINCENT, J. M. Flexibilité du Travail et Plasticité Humaine. In: BIDEF, J.; TEXIER, J. *La Crise du Travail, Actuel Marx Confrontation*. Paris: Press Universitaires de France, 1995.

\_\_\_\_\_. Les Automatismes Sociaux et le 'General Intellect' ", In: *Paradigmes du Travail, Futur Antérieur*, n. 16, Paris: L'Harmattan, 1993[2].

**25 Anos de Educação Pública: notas para um balanço do período****25 Años de Educación Pública: notas para un balance del período****25 Years of Public Education: notes for a period balance**

- ARCHARD, D.; FLORES, M. *Governabilidade: Unreportaje de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- BALTAR, P. E. de A. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, M.W.; HENRIQUE, W. *Trabalho, Mercado e Sociedade: o Brasil nos anos 90*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2003.
- BARRETO, R. G.; LEHER, R. Do discurso e das condicionalidades do Banco Mundial, a educação superior “emergente” terciária. *Revista Brasileira de Educação* [online]. v.13, n.39, p. 423-436, 2008.
- BATISTA JÚNIOR, P.N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados (USP)*, São Paulo, v. 10, n. 28, 1996.
- \_\_\_\_\_. A ideologia da globalização (Globalização em Debate). *Estudos Avançados (USP)*, São Paulo, v.11, n. 29, 1997.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard, 1999.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Plano Nacional de Educação (PL 4155-98) - Substitutivo Nelson Marchezan*, Brasília: Câmara dos Deputados, 1999.
- \_\_\_\_\_. MEC. *Expansão da Rede Federal*. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/>. Acesso em: 13/4/2009.
- \_\_\_\_\_. MEC. *Fatos sobre a educação no Brasil 1994-2001*. Brasília: MEC, 2001.
- \_\_\_\_\_. MEC. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: INEP, 1997.
- \_\_\_\_\_. MEC/INEP. *Censo Escolar*. Brasília: MEC, 2005.
- \_\_\_\_\_. MEC/INEP. *Proposta para o Documento Roteiro e Metas para Orientar o Debate sobre o Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 1997.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei n. 9.424. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 de dezembro de 1996.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei n. 10.973 (Inovação Tecnológica). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 de dezembro de 2004.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei n.º 10.172. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 de janeiro de 2001.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto n.º 5622. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 de dezembro de 2005.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto n. 5.800. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 de junho de 2006.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto n. 6.094. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 de abril de 2007.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto n.º 6.096. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 de abril de 2007.
- CARDOSO, F. H. Consequências da globalização. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 de janeiro de 1996, p.8.

- CAUFIELD, C. *Masters of illusion: the World Bank and the poverty of nations*. New York: Henry Holt, 1996.
- CÊA, G. S. dos Santos. A formação do ser social trabalhador no Brasil: ethos, modus e sapere. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2007a.
- \_\_\_\_\_. A reforma da educação profissional e o ensino médio integrado: perspectivas, tendências e riscos. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *O estado da arte da formação do trabalhador no Brasil*. Cascavel: Edunioeste, 2007b.
- CEPAL/UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/INEP, 1995.
- CEPAL/PNUD/OIT. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília: CEPAL/PNUD/OIT, 2008. Disponível em: <[www.pnud.org.br/publicacoes/emprego/PagIniciais.pdf](http://www.pnud.org.br/publicacoes/emprego/PagIniciais.pdf)>. Acesso em: 20/07/2010.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. Le “Washington Consensus”: contribution à une sociologie de l’hégémonie du néolibéralisme. *Actes de la recherche en science sociales*, 121/122, Mars, 1998.
- FERNANDES, F. A revolução burguesa no Brasil. *Um ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- \_\_\_\_\_. *O que é revolução?* São Paulo: Brasiliense, 1981.
- \_\_\_\_\_. Diretrizes e Bases: conciliação aberta. *Universidade e Sociedade*, n.1, 1991.
- FIESP. *Livre para Crescer: Propostas para um Brasil Moderno*, 1990.
- FIÚZA, J. Orçamento para a educação: a expansão das IFES e da UFRJ. *Jornal da Adufrj-Sind*, 4 de janeiro de 2010. Encarte Especial.
- FONTES, V. *O imperialismo brasileiro*, 2010. Disponível em: <[www.portogente.com.br/arquivos/arq\\_657\\_br\\_imperialista.pdf](http://www.portogente.com.br/arquivos/arq_657_br_imperialista.pdf)>. Acesso em 6/07/2010.
- FRAGA, E. Matérias-primas são 43% da exportação. *Folha de São Paulo*, Mercado, B4, 11 de julho de 2010.
- HERNANDES, R. Nossas campeãs mundiais. *Retrato do Brasil*, São Paulo: Manifesto, 2010.
- IPEA. *Visor*, ano II, n.2, junho de 1997.
- KATZ, C. *Socialismo o neodesarrollismo*, 2006. Disponível em: <[http://www.lahaine.org/b2-img/katz\\_soc.pdf](http://www.lahaine.org/b2-img/katz_soc.pdf)>. Acesso em: 20/07/2010.
- LABARCA, G. Cuánto se puede gastar en educación? *Revista de la CEPAL*, n. 56, p.163-178, ago.1995.
- LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza*. Tese de Doutorado (Educação). São Paulo: FE/USP, 1998.
- \_\_\_\_\_. A universidade nos países periféricos e o projeto de autonomia do MEC. *Adunicamp Revista*. Ano I, n. 2, novembro de 1999.
- \_\_\_\_\_. Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate dos novos movimentos sociais na educação. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G.. (Orgs.) *A Cidadania Negada: Políticas de Exclusão na Educação e no Trabalho*. Buenos Aires: Clacso, 2000.
- \_\_\_\_\_. ‘Fast delivery’ diploma: a feição da contra-reforma da educação superior. *Carta Maior*, 14/02/2007. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna\\_id=3504](http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=3504)>. Acesso em: 20/07/2010.
- \_\_\_\_\_. Há 40 anos, ditadura mostrava seus dentes para a Universidade. *Carta Maior*, 16/03/2009. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/analiseMostrar.cfm?coluna\\_id=4187](http://www.cartamaior.com.br/templates/analiseMostrar.cfm?coluna_id=4187)>.

Acesso em: 20/07/2010.

\_\_\_\_\_. Educação no capitalismo dependente ou exclusão educacional? In: MENDONÇA, S.G.L; SILVA, V.P; MILLER, S. (Orgs.). *Marx, Gramsci e Vigotski: aproximações*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009b.

MARQUES, I.C. *O Brasil e a abertura dos mercados: o trabalho em questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

MARX, K. *Teses sobre Feuerbach* (1845). Editorial "Avante!" - Edições Progresso Lisboa – Moscovo, 1982. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1845/tesfeuer.htm>>. Acesso em: 20/07/2010.

MATTOS, M. B. *Reorganizando em meio ao refluxo: ensaios de intervenção sobre a classe trabalhadora no Brasil atual*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2009.

NAVARRO, I. P. *Sindicalismo de Intelectuais no Brasil: história e Memória - ANDES, 1981-1994*. Tese (Doutorado). São Paulo: CFCH-UNICAMP, 1999.

NEVES, L.M.W. (Org.). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.) *Direita para o social e a esquerda para o capital*. São Paulo: Xamã, 2010.

PINTO, J.M.R. O financiamento da educação no governo Lula. *RBAE*, v.25, n.2, p.323-340, mai/ago 2009.

\_\_\_\_\_. Limites do pacto federativo no financiamento da educação básica. *Revista ADUSP*, n. 46, janeiro de 2010.

SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. Nova LDB: Desenlace e seus desdobramentos. *Adunicamp Revista*. Ano I, n.1, junho de 1999.

\_\_\_\_\_. O choque teórico da politecnia. *Trabalho, Educação e Saúde*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 131-152, 2003.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

STEWART, T. A. *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual*. Buenos Aires: Granica, 1998.

VERÍSSIMO, R.; SIMÃO, E. Educação é pasta mais afetada em corte no orçamento. *Agência Estado*, 31 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,educacao-e-pasta-mais-afetada-em-corte-no-orcamento,559625,0.htm>>. Acesso em: 10/07/2010.

WEBER, D. MEC reduz a taxa de juros do FIES. *O Globo*, 4 de maio de 2010, p. 10.

WOLFENSOHN, J.D. *New directions and new partnerships*. Washington D.C: World Bank, 1995.

\_\_\_\_\_. The challenge of inclusion. In: *WORLD BANK ANNUAL MEETING*. Hong Kong, China, 1997.

WORLD BANK. *Education: Sector WorkingPaper*, Washington D.C., 1974.

\_\_\_\_\_. *Education: Sector WorkingPaper*, Washington D.C., 1980.

\_\_\_\_\_. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington D.C: World Bank, 1995.

\_\_\_\_\_. *Priorities and strategies for education: a World Bank Review*. Washington D.C.: BIRD/World Bank, 1995.

\_\_\_\_\_. *Construindo sociedades do conhecimento: novos desafios para a educação terciária*. Washington D.C, 2002.

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*; n. 10, 1997.

BAHIA, L. The Brazilian Health System Between Norms And Facts: Mitigated

**O Sistema de Saúde Brasileiro no Século XXI:  
narrativas, mitos e críticas**

**El Sistema de Salud Brasileño en el Siglo XXI:  
narrativas, mitos y críticas**

**The Brazilian Health System in the XXI Century:  
narratives, myths and critics**

Universalization And Subsized Stratification. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, p. 753-762, 2009.

BOSCHI, R.; LIMA, M. R. S. O Executivo e a construção do Estado no Brasil: do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório. In: VIANNA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj / Faperj, 2002, p. 195-253.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Políticas de Saúde no BRASIL: Um Século de Luta pelo Direito à Saúde*. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/zip/filme1.zip>

COHN, A. Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil. In: LAURELL, A. C. (Org.). *Estado e políticas sociais no capitalismo*. São Paulo: Cortez/CEDEC, 1995.

DELGADO, I. Empresariado e direitos sociais na Constituição de 1988. *Lócus*, Juiz de Fora, v.6, n.1, p. 55-70, jan.-jun. 2002.

FERNANDES, F. *A Constituição inacabada, vias históricas e significados*. São Paulo: Estação Liberdade, 1989.

GRÜN, R. O “nó” dos fundos de pensão. *Novos Estudos*, v. 73, p. 19-31, 2005.

IPEA. Pobreza, desigualdade e políticas públicas. *Comunicados da Presidência*. N. 38, 2010. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado\\_presidencia/100112Comunicado38.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/100112Comunicado38.pdf).

JARDIM, M. A. C. “Domesticação” e/

ou moralização do capitalismo no governo Lula: inclusão social via mercado e via fundos de pensão. *Dados*, v. 52, n. 1, p.123-159, 2009.

LIMA, J. C. F. *Política de saúde e formação profissional dos trabalhadores técnicos de enfermagem*. Tese (Doutorado). Pós Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana. Rio de Janeiro: Uerj, 2010.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Desvendando o Social no Governo Lula: a construção de uma nova base de apoio. In: PAULA, J. A de (Org.). *Adeus ao Desenvolvimento – a opção do governo Lula*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PAIM, J. S. A reforma sanitária brasileira e o Sistema Único de Saúde: dialogando com hipóteses concorrentes. *Physis*. Revista de Saúde Coletiva, v. 18, p. 625-644, 2008.

QUADROS, W. Melhorias sociais no período 2004 a 2008. *Texto para Discussão*. IE/Unicamp. N.176, 2010.

VIANNA, L. W. *Travessia – Da abertura à Constituinte*. Rio de Janeiro: Livraria Taurus Editora, 1986.



**Uma Escola Politécnica no contexto brasileiro**  
**Una Escuela Politécnica en el contexto brasileño**  
**A Polytechnical School in the Brazilian Context**

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Recursos Humanos. *Recursos Humanos para serviços básicos de saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 1982.

SCOREL, Sarah. Conceitualizando e contextualizando a exclusão social. In: *TEMAS CODEPLAN 2*. Políticas públicas: exclusão social. Brasília: CODEPLAN, 1998.

FRIGOTTO, G. Crise do trabalho, formação profissional e reforma do ensino. In: EPSJV. *Caderno de Debates*. Rio de Janeiro, EPSJV, 1999.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M., RAMOS, M. A gênese do decreto n. 5154/2004: um debate no contexto controverso da democracia restrita. *Trabalho Necessário*, Rio de Janeiro, v. 3, ano 3., 2005.

GRAMSCI, A. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1987, 5. ed.

HARVEY, D. *Espaços de esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.

MOROSINI, M.V. A política de formação dos agentes comunitários de saúde: memória de uma formulação em disputa nos anos 2003-2005. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: IMS/UERJ, 2009.

OLIVEIRA, F. de. O Estado e o urbano no Brasil. *Espaço & Debates*, São Paulo, , v. 6, 1982.

PEREIRA, I. B. A educação dos trabalhadores da saúde sob a égide da produtividade. In: MATTA, G. C. e LIMA, J. F. (org.). *Estado, sociedade e formação profissional em saúde: contradições e desafios em 20 anos de SUS*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz e EPSJV, 2008.

\_\_\_\_\_. *A formação profissional no cenário do SUS*. Tese (Doutorado). Programa de Estudos de Pós-graduação em Educação: história, política e sociedade. São Paulo: PUC, 2002.