



CULTURA, POLÍTICA Y SOCIEDAD

# Política de Cualificación Profesional: Sus Especificidades y Mediaciones

## Resumen

Este texto tiene como objeto de investigación el Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR), implementado en 1995, en la lógica del empleo, en función del desempleo estructural, con recursos específicos del Fondo de Apoyo al Trabajador (FAT) en el período de mandato de Fernando Henrique Cardoso e inserto en el marco de las políticas activas del llamado Sistema Público de Empleo. Parte de la comprensión de cómo el proceso de calificación, que combina el trabajo y la educación que se desarrolla en el espacio contradictorio entre trabajo y capital, y la actuación del Estado, en los que se enfrentan intereses divergentes.

**Palabras clave:** trabajo, educación, Sistema Público de Empleo, Política Pública de Calificación, PLANFOR, Estado capitalista.

## Abstract

This text aims to research the National Plan of Professional Formation (PLANFOR), implemented in 1995, into the logic of employability in terms of structural unemployment, with specific resources of the Fund for the Support of Workers (FAT), during the government of Fernando Henrique Cardoso and inserted into the framework of active policies call Public Employment System. This paper stars in the understanding and qualification process that links work and education that develops in the contradictory space between labor and capital, and the action of the state, which divergent interests are confronted.

**Key-Words:** Work, Education, Public Employment System, Public Policy Qualification, PLANFOR, State Capitalist.

## Política de Cualificación Profesional: Sus Especificidades y Mediaciones

---

*Cristiane Gomes de Souza*  
Anima Asociados Consultores

### Introducción

Nuestro trabajo analiza el proceso de calificación de los trabajadores a partir del Plan Nacional de Formación Profesional (PLANFOR) desde 1995 hasta 2003 entendida como una estrategia de la burguesía, particularmente en Brasil. Sobre todo pensando en la relevancia social del tema, la mayor preocupación se despierta, de hecho, con una experiencia profesional inquietante en 1999 (actuando en uno de los organismos de ejecución del PLANFOR en Maceió – Estado de Alagoas-Brasil), y se reanuda a partir de 2006 en contacto con la producción teórico-crítica. Lo que se pretende con este texto es comprender mejor las mediaciones que el Plan viene operando como instrumento de regulación social del Estado neoliberal.

-----

El debate contemporáneo sobre la calificación profesional es siempre una cuestión problemática e instigadora, especialmente con el valor asignado a esta modalidad de la educación en constante necesidad del capital de aumentar su

Recibido: Octubre 10 de 2010. Aprobado: Octubre 4 de 2011

proceso de reproducción y expansión y, simultáneamente, aumentar la reserva de trabajadores calificados.

Lo que notamos es que la política de calificación profesional en Brasil se ha guiado por una lógica reproductivista y subordinada. En el escenario de la reconfiguración del capitalismo, la calificación se presenta como *redentora* del desarrollo y *culpabilizadora* del fracaso de los desempleados. Los estudios hechos por Oliveira (2001) y Melo (2005) destacan el *recetario* del Banco Mundial para la educación:

[...] Invertir en la educación primaria, secundaria y en la formación profesional genera beneficios para la sociedad, produce un aumento de la productividad del sistema económico, además de permitir que los sectores menos favorecidos económicamente, un mayor acceso a una formación nueva que les permita en el futuro desarrollar una actividad económica<sup>1</sup>.

La aparición de la calificación profesional en el Brasil sólo tiene por objeto ajustar el perfil del trabajador a los *tiempos modernos* del capitalismo flexible. De hecho, el Estado capitalista es una estructura que responde a la necesidad de mediar los conflictos de clase y el mantenimiento del orden; orden que reproduce la dominación económica del capital. El mismo Estado, que en el contexto actual es neoliberal<sup>2</sup> con el fin de apaciguar el conflicto capital - trabajo a través de las políticas de formación profesional, asume el papel de mediador y administrador de la crisis dentro de la sociedad capitalista contemporánea.

De hecho, entendemos que estas políticas, en general, y el plan, en concreto, comprenden la lógica del capitalismo basado en los ideales neoliberales, interesándonos, por lo tanto, analizar críticamente los aspectos ideológicos y políticos presentes en el PLANFOR. Pero antes, comenzaremos historiando la educación profesional en nuestro país.

Se podría decir que la cuestión de la educación profesional en Brasil -desde hace muchos años- se caracterizó principalmente por la red Federal y Estatal de 7 Escuelas Técnicas y el sistema llamado de "S", formado por el Servicio Nacio-

---

1 Oliveira, 2001, p. 134

2 El neoliberalismo nació luego de la II Guerra Mundial, en Europa y en América del Norte donde imperaba el capitalismo. Fue una reacción teórica y política contra el Estado Intervencionista de Bien Estar Social. Dentro de sus principales representantes están Friedrich Hayek y Milton Friedman. Esta tendencia se caracteriza por pregonar la mínima intervención del Estado en la economía, dejando actuar libremente los mecanismos del mercado. Actualmente, esa tendencia pasó a ser de escala mundial.

nal de Aprendizaje y Servicio Social - SENAI / SESI (industria), SENAC / SESC (comercio y servicios, excepto los bancos); SENAR (agricultura); SENAT / SEST (transporte sobre ruedas); SEBRAE (todos los sectores para servir a pequeñas empresas y microempresas) surgidos a partir de la década de 1940.

Las escuelas técnicas y el Sistema "S" se convirtieron prácticamente en el sello de la educación profesional en Brasil. A mediados de la década de 1970, el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), organizó el Sistema Nacional de Formación de Mano de Obra, que puso en marcha, a través de la Secretaría de Mano de Obra (SMO), proyectos de formación profesional y programas relacionados con la Ley 6297/75, lo que permitiría rebajas de impuestos con la ejecución de planes de formación profesional.

Estos programas alcanzaron su punto máximo en la década de 1980, registrando acciones de formación de masas, pero sin gran impacto en el dominio institucional, ya que se mantuvo, en términos de ejecución, exclusivamente en el Sistema "S", lo que representaba simplemente una manera de expansión y financiación de los programas normalmente ofrecidos por estas entidades. La disminución de estos proyectos se llevó a cabo a principios de 1990, en función de la crisis económica y la reestructuración del Ministerio de Trabajo y Renta, que se produjo al final del plan de incentivos y -por último- dejó de operar en el ámbito de la educación profesional.

Sólo con la creación y regulación del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) en 1990 se pone el reto de incrementar la calificación profesional en el ámbito de los programas para generar empleos e ingresos, lo que llevó al Ministerio de Trabajo a reanudar esta área. Con el Plan de Calificación Nacional de Trabajadores (PLANFOR), elaborado por el Ministerio de Trabajo a través del Departamento de Formación y Desarrollo Profesional en 1996, la acción del gobierno en este campo ha adquirido importancia en el ámbito de la política pública.

Aunque se estableció en 1990, sólo en 1993 se llevaron a cabo programas de capacitación financiados por el FAT. Estos programas se iniciaron en pequeña escala y con un enfoque muy estrecho y destinado exclusivamente para los beneficiarios del seguro de desempleo y los empleados del SINE (Sistema Nacional de Empleo). PLANFOR, estructurado e implementado en 1995, estableció un nuevo rumbo a este proceso, como una propuesta para estimular los programas de capacitación financiados por el FAT, pero también con la ambición explícita de abordar la cuestión de la formación profesional como política pública, integrada con las políticas públicas de trabajo y renta.

Según Azeredo<sup>3</sup>, el PLANFOR surge de la necesidad de articular en el contexto de las políticas públicas de empleo, los diversos instrumentos con el fin de aumentar las posibilidades de reinserción en el mercado de trabajo o impedir la marginación de la fuerza de trabajo. “Son tan necesarios los programas sociales de transferencia de ingresos a los desempleados, pero también es importante estar integrados en los servicios de mediación y estar participando en el proceso de educación y calificación”. Frente a las directrices del nuevo Plan Plurianual - PPA 2004-2007, la política pública de calificación gana un nuevo enfoque, donde las acciones de calificación profesional ganan la función de potenciar la inclusión social a través del trabajo.

Así pues, se verificó –mediante las demandas de la sociedad, referenciadas especialmente en los logros expresados en la Constitución de 1988- el significado de la construcción de un Sistema Público de Trabajo, Empleo e Ingresos que aceptase y atendiese la funcionalidad del modelo económico vigente y que ayudase en la reducción de las tensiones sociales y las contradicciones que se derivan de las características del modo de producción capitalista que es muy alienante. Según Cea:

En la sociedad capitalista dividida en clases antagónicas, el acuerdo incorpora una doble determinación. Por un lado, es un certificado a la fuerza de la clase hegemónica para afirmar sus intenciones por coacción o por la persuasión. Por otro lado, expresa la fragilidad de esa clase ante la posibilidad de la confrontación y la obstrucción por la clase antagónica, de su proceso hegemónico. Por lo tanto, la esencia del consenso es contradictoria, y tensa<sup>4</sup>.

Para la autora, del interior de estas contradicciones pueden surgir posibilidades. Una primera trata de contener los ánimos de los trabajadores en la solución de sus problemas, pero también que la clase obrera pueda tener un espacio importante de avance. En estos asuntos, observamos que, en virtud de los compromisos sociales realizados por el gobierno representado por Fernando Henrique y Lula, el Plan Nacional de Calificación Profesional se enfrenta al reto de hacer valer su carácter público y ser referencia en la formación profesional como un derecho social.

---

3 AZEREDO, Beatriz. Políticas Públicas de Empleo: a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998. P 4a.

4 CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos. A Qualificação profissional entre os fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional e Qualificação do Trabalhador PLANFOR. Tese de Doutorado. PUC/SP, 2003. P. 57.

De hecho, el PLANFOR reafirmará la búsqueda de un consenso sobre los requisitos para satisfacer las necesidades del mercado de trabajo, siendo él mismo la expresión del capitalismo con el apoyo, sobre todo, del Estado. Por eso, analizaremos críticamente la política pública de calificación profesional en Brasil en los últimos años, más concretamente, el PLANFOR.

Por lo que entiendo, el PLANFOR se ha estructurado e implementado en 1995, estableciéndose como un mecanismo de Políticas Públicas de Empleo, Trabajo e Ingresos, teniendo como la principal fuente de financiación el Fondo de Amparo para los Trabajadores (FAT). De acuerdo con las directrices del Plan, el mismo surgió con un propósito explícito de promover una oferta de formación profesional suficiente para calificar al menos el 20% de la Población Económicamente Activa (PEA), alrededor de 15 millones de personas mayores de 16 años.

Es importante destacar que el Sistema Público de Empleo (SPE), en el que se desarrolla PLANFOR, se puede definir como un marco institucional de las políticas que administran los activos y pasivos<sup>5</sup> que incluyen beneficios a los trabajadores desempleados, la intermediación de fuerza de trabajo, la formación profesional y la generación de trabajo e ingresos, así como la siguiente tabla nos informa sobre la clasificación de las políticas públicas de empleo:

**Tabla 1:** Clasificación de las políticas públicas de empleo.

<b>Políticas pasivas</b>	<b>Políticas Activas</b>	
	<b>Activas por la oferta</b>	<b>Activas por la demanda</b>
Seguro de desempleo o de indemnización a los despedidos.	Los planes para promover la jubilación anticipada para los trabajadores desempleados mayores de cierta edad y las dificultades de la reinserción	La creación de empleos públicos
Los programas de asistencia (para aquellos que no tienen acceso al seguro)	Mantener a los jóvenes en el sistema escolar	Las inversiones en los frentes de trabajo de emergencia

5 Mediante el análisis de documentos del Ministerio de Trabajo y Empleo, comprendemos que las políticas activas son destinadas a la promoción de empleo, aumento de oportunidades de trabajo e ingresos para trabajadores, además de aumentar la capacidad productiva de la economía. Insertas en la esfera de la política macroeconómica y de desarrollo, con el objetivo de incentivar el aumento de la capacidad productiva y

<b>Políticas pasivas</b>	<b>Políticas Activas</b>	
	<b>Activas por la oferta</b>	<b>Activas por la demanda</b>
Intermediación de mano de obra	Las iniciativas para promover la movilidad geográfica internacional y nacional (fomentando la migración)	Las subvenciones públicas a la contratación
Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio	La expulsión de la población*	Concesión de créditos a micro y pequeñas empresas
		Reducción de horas de trabajo
	Programas de formación y reciclaje profesional.	Incentivos al trabajo autónomo

Es decir, una de las características de la Política Pública de la Formación Profesional en el PLANFOR expresado en las Bases del Plan Nacional de Calificación:

Fue la desconexión entre esta y las demás políticas públicas de trabajo, de ingresos, de educación y desarrollo. En el PPA 2004-2007, se establece una nueva oportunidad para poner sobre nuevas bases la Política Pública para la calificación de este país. Esta en la condición de política social gana mayor centralidad. Se vuelven más importantes los mecanismos para la participación y el control social a ella asociados y consecuentemente su carácter público. Refuerza su posición como política pública planificada e integrada a un plano del Gobierno. Adquiere nuevas capacidades mediante la adopción de una perspectiva de desarrollo sostenible, centrándose en los objetivos sociales, destinados a generar empleo para la distribución del ingreso y la reducción de las disparidades regionales, apuntando

---

la creación de empleos. Además de eso, actúan con políticas específicas para la valorización de la fuerza de trabajo, elevación de la escolaridad del trabajador, calificación, recalcificación profesional y programas de crédito a los micro y pequeños empresarios. Las políticas pasivas, a su vez, son compensatorias, y se destinan a la protección de los trabajadores desempleados o que tienen bajos niveles salariales. Aquí podemos incluir el pago del seguro por desempleo y el abono salarial, proporcionando al trabajador temporalmente ayuda financiera.

\* Según Azeredo y Ramos (1995). Esta “política” fue utilizada en ciertos países de la Europa Occidental en lo que concierne a la migración. La expulsión directa de los migrantes ilegales o la “ayuda financiera” para el retorno de los inmigrantes legales a sus países de origen.

a una estrategia de crecimiento mediante la expansión del mercado de consumo masivo y una progresiva incorporación de las familias trabajadoras al mercado de consumo de las empresas modernas. Gana relieve su dimensión cívica esencial, que se basa en la calificación profesional como derecho e como un bien de acceso universal y de Política Pública de Calificación como una responsabilidad de Estado e de la Sociedad<sup>6</sup>.

Además, la Política Pública de Cualificación pretendió asumir una nueva perspectiva frente a las directrices del nuevo Plan Plurianual PPA 2004 - 2007, que apuntaba a un modelo de desarrollo a largo plazo (más allá de 2007), con el fin de promover cambios estructurales en la sociedad brasileña. Según el Plan se establece que:

(...) la participación más amplia de la sociedad en la construcción de la PPA es uno de los aspectos más importantes que lo caracterizan y diferencian de los procedimientos anteriores. La naturaleza participativa significa un enriquecimiento permanente de la planificación y gestión de políticas públicas y marca una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Por un lado, consolidar un Estado eficiente, ágil y controlado por los ciudadanos, un Estado adaptado a las exigencias del nuevo ciclo de desarrollo. Por otro lado, reforzar la sociedad desde la perspectiva de la ciudadanía activa, de un nuevo contrato social, de fortalecimiento de la democracia en todas sus dimensiones, la radicalización del proceso democrático como un movimiento cultural importante<sup>7</sup>.

Más que eso, las Políticas Públicas de cualificación, requieren la promoción de las actividades políticas y pedagógicas basadas en metodologías innovadoras dentro de un pensamiento emancipador de la inclusión, con el trabajo como principio educativo, el derecho al trabajo como un valor estructurante de la ciudadanía, para calificar como una política de inclusión social y un apoyo indispensable para el desarrollo sostenible, la asociación entre la participación social y la investigación como se establece en los elementos de construcción de esta política y mejorar la base de información sobre la relación entre el trabajo y desarrollo de la educación. “Con todo esto se permite la mejora de las condiciones de trabajo y la calidad social de vida de la población”<sup>8</sup>.

---

6 MINISTÉRIO DO TRABALHO. Plano Nacional de Qualificação 2003-2007. Orientações para a elaboração dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs 2003. Brasília, 2003. P. 24.

7 Ibid. P. 1.

8 Ibid. P. 25 y 26.

Además, el PPA 2004-2007 se articula en tres objetivos principales:

- Inclusión social y la reducción de las desigualdades sociales.
- Crecimiento con generación de empleo e ingresos, ambientalmente sostenible y con reducción de las desigualdades sociales.
- La promoción de expansión y fortalecimiento de la ciudadanía.

Estrictamente hablando, parece que el PLANFOR tiene por objeto la (re) inserción de algunos de los desempleados en el mercado laboral, más informal y precario. Debido a que es en este contexto que la Dirección Nacional de Formación Profesional (PLANFOR) anuncia que su objetivo principal es garantizar la prestación de la educación profesional que contribuye a:

1. Reducir el desempleo y el subempleo de la PEA (Población Económicamente Activa)<sup>9</sup>
2. Combatir la pobreza y la desigualdad social, proponiéndose atender a grupos vulnerables, con limitado acceso a las alternativas de cualificación profesional (los desempleados, en riesgo de desocupación, los emprendedores rurales y urbanos, y lo/as trabajadores/as autónomos/as), Elevar la calidad y la competitividad del sector productivo.

Con este fin, el objetivo general de PLANFOR era construir gradualmente ofertas de cualificaciones adecuadas para satisfacer cada año al menos el 20% de la PEA (Población Económicamente Activa). Y para eso, este plan, desde el principio, se estructura en tres áreas principales: la articulación institucional, el avance conceptual y el apoyo a la sociedad civil. La articulación institucional implica dos dimensiones: por un lado, la movilización y coordinación de los actores, la construcción y consolidación de una nueva institucionalización de la educación profesional en el país y -por otro- la inclusión de compromisos del PLANFOR en el marco de las políticas públicas del país.

El avance conceptual se refiere al nuevo enfoque metodológico y operativo de la Educación Profesional, contemplando estas dimensiones:

- Enfoque en la demanda
- Derecho del ciudadano/a productivo/a

---

9 Conforme análisis de datos de la Población Económicamente Activa, estimada (1995) en cerca de 75 millones de personas mayores de 16 años, ocupadas y desocupadas.

- Desarrollo integrado de las competencias
- Atención a las diversidades sociales.

Y finalmente, la última línea de estructuración, el apoyo a la sociedad civil, que consiste en la promoción de acciones para calificar al trabajador, incluyendo no sólo cursos y formación, sino de asesoramiento, investigación, extensión y estudios.

Para ello, se desarrollaron mecanismos para facilitar la implantación del PLANFOR: PEQS Planes Estatales de Calificación, circunscriptos a una unidad federal, bajo la responsabilidad de las Secretarías Estaduales de Trabajo.

Sin embargo, esta breve introducción sobre el PLANFOR y la información contenida en los documentos guía del PLANFOR MTE / SPPE / DEQP (2000-2001) nos muestran un escenario en el que aparecen problemas y desafíos en el ámbito de la educación profesional. Las orientaciones guiarán la implementación de una serie de políticas sociales en Brasil, con el objetivo de establecer relaciones favorables para los cambios necesarios en el patrón de acumulación de capital.

En efecto, es importante situar el Plan desde el punto de vista de sus elaboradores, en particular en el marco institucional que lo apoya, con la introducción de nuevos actores en el ámbito de la PPTR (Políticas Públicas de Trabajo e Ingresos). En este sentido, el Plan, al calificar los trabajadores excluidos del sector formal, termina por promover la *adaptación*. Esto se debe a que el PLANFOR se orientó por la lógica que presidió la Reforma de la Educación Profesional en la década de 1990 y -al contrario de lo que el discurso hegemónico quiso hacer creer- tuvo como finalidad la preparación de los *desafortunados* para las funciones más bajas de la jerarquía social<sup>10</sup>. Las mismas personas que, a lo largo de la historia de Brasil, ha sido objeto de medidas compensatorias a merced de las demandas del sector productivo y de sus formas de organización del trabajo en el desarrollo del capitalismo brasileño.

Por otra parte, fue a partir del PLANFOR que la acción del gobierno con respecto a la cualificación de los trabajadores se extenderá, aunque marcada por la acción aislada y discontinua, como una política pública. Siendo esto respon-

---

10 CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos. A Qualificação profissional entre os fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional e Qualificação do Trabalhador PLANFOR. Tese de Doutorado. PUC/SP, 2003.

sabilidad del Estado (no como programa de gobierno) en cuanto a la implementación y mantenimiento, y su formulación involucrando organismos públicos y diferentes representantes de la sociedad relacionados con estas políticas.

Además, el Ministerio de Trabajo comenzó a movilizar a las instituciones, desde varias direcciones, contratadas para realizar las acciones de acuerdo con las directrices del PLANFOR, ajustadas, por supuesto a las directrices de la política social del Gobierno Federal. De este modo, sobre la centralización de las directrices y la descentralización de las acciones, acentúa Ventura:

Indican que cabe al Estado apenas articular y promover políticas educativas, dejando a la sociedad civil las iniciativas para su ejecución directa. Aunque la idea de público no-estatal sea para cubrir el rostro de la política de privatización, las fuentes revelan, sin embargo, el acuerdo con la premisa ideológica neoliberal que las políticas sociales no deben ser promovidas por el Estado [...]. PLANFOR a partir de esta lógica, se propone integrar y fomentar la participación de las personas que trabajan en la formación profesional y teóricamente, para fortalecer su capacidad de ejecución. En nombre de la asociación se construye una red de intereses, creándose un gran mercado. Las acciones, dirigidas a las habilidades de los trabajadores se llevan a cabo de forma descentralizada por varias entidades, que juntas constituyen la Red de Educación Profesional (EPN), integrada por organizaciones públicas y privadas, estatales y federales o del gobierno local o no, con o sin fines de lucro. Lo que llama la atención es que en el contexto de las reformas de los años 90, las justificaciones para la reorganización de las relaciones laborales, la relación entre educación y trabajo tienen nuevos ropajes nueva, pero manteniendo la lógica que las creo, así como la intención de legitimar la exclusión y las desigualdades crecientes. Por encima de todo, en este escenario se revelan desafíos y graves problemas. Por lo tanto es importante situar el Plan integrado a la reforma de la educación en general, buscando evidenciar semejanzas con las propuestas del MTE y las del MEC para la educación profesional.<sup>11</sup>

De acuerdo con el MEC, Sabemos que hoy en día, se hace cada vez más necesaria una cualificación profesional sólida, en constante actualización a través de programas de readiestramiento y educación continua. “Después de todo, la vida de los ciudadanos está sujeta a cambios profundos y rápidos en términos de cua-

---

11 VENTURA, Jaqueline Pereira. O PLANFOR ea educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada. Dissertação de mestrado. UFF, Niterói/RJ, 2001. P. 115.

lificación, empleo e ingresos, como resultado de las innovaciones tecnológicas y cambios en la organización de la producción”<sup>12</sup>. Para el MTE:

Modernización, hoy en día, en comparación con el ciclo anterior, implica un mayor impacto tanto en el perfil educativo de la mano de obra, especialmente en el 'taller'.[...] Las mayores calificaciones de los trabajadores directos (*rank and file*) se han convertido en un importante complemento a la labor de los técnicos e ingenieros en el proceso de innovación, lo que implica también que en las relaciones laborales se haga hincapié en la cooperación y -por lo tanto- en una mayor integración entre los niveles jerárquicos<sup>13</sup>.

Veamos que ambos textos tienen el mismo mensaje, que sólo será a través de un mayor nivel de educación y capacitación que el empleado puede estar en condiciones para *disputar* los empleos disponibles. Por encima de todo, también debemos darnos cuenta de que en la transformación de las cuestiones de política social y las cuestiones técnicas, se añaden a que ya

(...) no son tratados como temas políticos, como resultado y objeto de luchas por la distribución de recursos materiales y recursos simbólicos y de poder, sino como cuestiones técnicas de eficiencia/ineficiencia en la gestión y administración de recursos humanos y materiales<sup>14</sup>.

Por otra parte, en este escenario rodeado por una dicotomía que también vamos a analizar, a partir de los presupuestos anteriores, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) surge durante el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso. Vamos a presentar sólo los aspectos principales de la Ley 9,394 en vigor en Brasil desde 1996, que establece las directrices y bases de la educación nacional en la educación profesional<sup>15</sup>:

---

## TÍTULO V

Niveles y modalidades de educación y enseñanza.

---

### CAPÍTULO III:

Educación Profesional y Tecnológica.

---

---

12 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO /CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Diretrizes operacionais para a educação profissional em nível nacional. Brasília, 1997.

13 MINISTÉRIO DO TRABALHO. Sistema Público de Emprego e educação profissional – implementação de uma política integrada. Brasília, 1996.

14 Silva 1994, p. 18.

15 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Lei de diretrizes e bases da educação nacional, n. 9.394, 1996.

---

Artículo 39. La formación profesional y tecnológica en el cumplimiento de los objetivos de la educación nacional, se integra a los distintos niveles y tipos de educación y dimensiones del trabajo, la ciencia y la tecnología.

---

Parágrafo 1. Los cursos de formación profesional y tecnológica se pueden organizar en ejes tecnológicos, lo que permite la construcción de itinerarios formativos diferentes, observando las reglas para el respectivo sistema y nivel de educación.

---

Parágrafo 2. La educación tecnológica y profesional cubrirá los siguientes cursos:

I. de formación continua o de calificación profesional inicial

II - de educación técnica profesional de nivel medio

III - de educación profesional de pregrado y posgrado.

---

Parágrafo 3. Los cursos de pregrado y posgrado se organizarán con respecto a sus objetivos, características y duración, de acuerdo con los lineamientos curriculares nacionales establecidos por el Consejo Nacional de Educación.

---

Artículo 40. La educación profesional se desarrollará en conjunto con la educación regular o por diferentes estrategias de educación permanente en instituciones especializadas o en el lugar de trabajo.

---

Artículo 41. Los conocimientos adquiridos en la educación profesional y tecnológica, incluyendo en el trabajo, pueden ser objeto de evaluación, reconocimiento y certificación para la continuación o finalización de los estudios.

---

Parágrafo único. Los diplomas de cursos de formación profesional de secundaria, cuando estén registrados, tendrán validez nacional.

---

Artículo 42. Las instituciones de educación profesional y tecnológica, además de sus cursos regulares, ofrecerán cursos especiales, abiertos a la comunidad, condicionada la matrícula a la capacidad de aprovechamiento y no necesariamente al nivel de escolaridad.

---

Notamos que la educación profesional y tecnológica se integra a la Ley de directrices y bases de la educación. De hecho, el proyecto de ley que establece el cambio, aprobado por la Cámara de Representantes, fue sancionado por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, con los cambios en la LDB y con el propósito de transformar las innovaciones en ley por el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE).

Por lo tanto, pasan a ser obligatorias para los estados y municipios y se vuelven una parte más de la política de mejora de la calidad de la educación brasileña. El objetivo es preparar mejor y elevar el nivel educativo de los trabajadores. O más bien, en la forma de educación profesional y tecnológica está implícita la necesidad de preparar para el trabajo y la forma de concebir el trabajo, las calificaciones y las nuevas habilidades requeridas a los trabajadores en el modelo flexible de organización del trabajo.

La nueva redacción de los artículos 39 al 42 de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) propone que la educación profesional se integre a los diferentes niveles y tipos de educación y dimensiones del trabajo, la ciencia y la tecnología. Por lo tanto, cabe reflexionar en este punto, no sólo la forma y el tipo de cualificación que se ha ofrecido a los trabajadores, sino fundamentalmente el propósito de tales acciones y el nivel de entendimiento que diferentes individuos desarrollan debido a su participación en una política de cualificación profesional como la que aquí presentamos.

En resumen, notamos que la formación de los trabajadores, así como todas las otras áreas temáticas de la educación, se expresa en la realidad brasileña no sólo como un objeto específico y definido de acciones e intenciones, sino también como un problema complejo que exige reflexiones y análisis. Cualesquiera que sean las diversas formas de dualidad que marcaron la educación brasileña en gran medida atraviesan y se muestran claramente en los niveles y tipos de educación por venir, en el tiempo y el espacio, del momento de definir el papel de los sujetos en el contexto del trabajo en el capitalismo. Sumase a esto el concepto de la educación relacionada con la realidad del trabajo que requiere profesionales capaces de realizar funciones diferentes. De acuerdo con el MTE:

La producción flexible, asociada o no a la automatización, hace necesario organizar y fomentar la flexibilidad, incluso en la formación. La idea básica es que el trabajo cambia de personas que realizan tareas/operaciones compartidas, por trabajadores capaces de realizar trabajos en equipo, cuyos miembros tengan al menos un conocimiento básico de todas las fases del proceso y sean capaces de actuar en varios de ellos. Esto no es una polivalencia solamente operacional, sino que presupone una visión del proceso en su conjunto<sup>16</sup>.

Por otra parte, el concepto de empleabilidad se ha ido extendiendo entre los empleados, empleadores y gobierno, para adaptarse a las nuevas condiciones del capitalismo. O más bien, admitiendo que no hay trabajo para todos, por lo que los individuos deben desarrollar una serie de requisitos para tornarse cualificados en un mercado cada vez más competitivo que define que sólo los mejores, más calificados y preparados tendrán éxito.

Además, omitiendo las relaciones de poder y de fuerza en los intereses conflictivos de las relaciones económicas y de clases en las sociedades capitalistas,

---

16 MINISTÉRIO DO TRABALHO. Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado. [s/l]: 1999<sup>a</sup>. P. 12.

tales formulaciones contribuyen a incorporar, en el sentido común, la idea de que la educación será responsable del desarrollo de las naciones y el ascenso social de las personas.

Dicho de otra manera, la aparente convergencia entre los intereses del Estado, los empresarios y los trabajadores en la cualificación y elevación de la educación de la fuerza de trabajo no están en sintonía con la emancipación. Es decir, la cualificación se convierte en un campo de lucha y conflicto. Así, la propuesta del PLANFOR considerada como *innovadora*, por los elaboradores, entra en contacto con las políticas neoliberales que apoyan el proceso de reestructuración productiva, destructora de puestos de trabajo. Lo que percibimos es que el Plan cualifica a los trabajadores expulsados del mercado formal, promoviendo su adaptación a la informalidad. Para CEA:

Con el tiempo, siempre que la formación para el trabajo requiera una estructura independiente y sea trasladada al espacio en el que se lleva a cabo, la capacitación del trabajador viene siendo manejada como un objeto de la división social de las responsabilidades entre la capital y el estado brasileño aunque en ambos casos la financiación viene directamente o indirectamente de fondos públicos. Por lo tanto, el PLANFOR es la extensión de la rutina de formación en masa y un certificado de residencia en la historia del capitalismo en Brasil, el financiamiento público para la reproducción de la fuerza de trabajo, procurando las cualificaciones para el desempeño del trabajo subalterno en el proceso de producción<sup>17</sup>.

Más que eso, vamos evidenciando cómo el PLANFOR estaba siendo presentado como un proyecto prioritario del Gobierno Federal:

En 1995 se sentaron las bases del PLANFOR en medio de un proyecto más amplio del Gobierno, de estabilidad económica en el país, de reforma del desarrollo, de construcción de la democracia y de la equidad social. PLANFOR cuya sigla no existía, emergiendo después en 1996, concretizó el desafío de integrar la formación profesional en la agenda de las políticas públicas en materia de empleo e ingresos, y en una escala más amplia, en la política social, concebida como el centro del desarrollo sostenible.

[...] De hecho, los desafíos que enfrenta el PLANFOR son parte del desafío más grande en que se coloca al Brasil durante los años 2000, de elevar el nivel de educación básica y la competencia profesional de los trabajado-

---

17 Op. Cit. P. 253.

res, para garantizar la competitividad al sector productivo y al desarrollo productivo con justicia social<sup>18</sup>.

De hecho, el PLANFOR, apuntando a la formación para el desempeño del trabajo se estructura en torno a los cursos, actividades y otras acciones orientadas principalmente a la realización de trabajos sencillos, para que el desarrollo de ciertas habilidades y competencias, especialmente del comportamiento, que se presentan como las más adecuadas. El Plan incorpora las competencias básicas y específicas de gestión<sup>19</sup>, las cuales: "tienen como objetivo construir una amplia base de habilidades, incluyendo no sólo conocimientos técnicos sino también las habilidades de gestión necesarias para mejorar la empleabilidad, los ingresos y la capacidad de administrar una actividad propia"<sup>20</sup>.

Por lo tanto, teniendo en cuenta los conflictos y las contradicciones inherentes al capitalismo y la educación como una relación social, es evidente que las cosas no pueden funcionar como propone el PLANFOR y la reforma de la educación, naturalizando las relaciones sociales y suponiendo la educación por encima de conflictos e intereses, capaz de construir una "alianza entre los diversos actores sociales —gobierno, empresas, trabajadores, educadores— con el fin de beneficiar no sólo a los sectores modernos de la economía, sino a toda la sociedad"<sup>21</sup>.

---

18 MINISTÉRIO DO TRABALHO. Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado. [s/l]: 1999. P 2 y 37.

19 Según el Plan, las habilidades básicas se constituyen en: "competencias y conocimientos generales, esenciales para el mercado de trabajo y para la construcción de la ciudadanía, bien como comunicación verbal y escrita, lectura y comprensión de textos, raciocinio, salud e seguridad en el trabajo, preservación ambiental, derechos humanos, información y orientación profesional y otros eventuales requisitos para las demás habilidades". "Específicas: competencias y conocimientos relativos a procesos, métodos, técnicas, normas, reglamentaciones, materiales, equipamientos y otros contenidos propios de las ocupaciones". "Gestión: competencias y conocimientos relativos a actividades de gestión, autogestión, mejora de la calidad y de la productividad de micro y pequeños establecimientos de trabajo autónomo o del propio trabajador individual en el proceso productivo" (MINISTÉRIO DO TRABALHO. PANFLOR 2002: diretrizes e planejamento. Brasília, 2001).

20 Posthuma, 1999, p. 372

21 MINISTÉRIO DO TRABALHO. Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado. [s/l]: 1999. P 17.

Por todo eso, es a partir de esta concepción de la asociación entre gobierno, empresarios y trabajadores, como trata la cita anterior, que se analiza la preferencia del PLANFOR por atender a los sectores de la población en desventaja social, históricamente excluidos de las alternativas tradicionales para la cualificación. De hecho, se alimentó la idea de que la educación profesional es la solución a los males del desempleo y la inseguridad en el empleo. Por otra parte, la acción del gobierno sólo fortalece la construcción de una hegemonía corporativa empresarial, que resulta de imponer barreras a los trabajadores.

Según lo aquí expuesto, se puede afirmar que el PLANFOR se convierte en símbolo de la permanencia de las características del capitalismo. El plan ha tenido como objetivo explícito, frente a los procesos de reestructuración productiva, calificar la mano de obra para los nuevos tiempos, contribuyendo con la mejora de las relaciones entre el capital y el trabajo y "con la implementación de políticas públicas en el marco de la nueva configuración estatal brasilera"<sup>22</sup>.

Además, numerosas evaluaciones al plan revelan los límites. La primera revisión realizada por la Unitrabalho, contratada para tener en cuenta esta dimensión del Plan, dijo que:

El carácter positivo de las acciones de formación profesional se ha demostrado, sobre todo en la eficacia del plan (aproximación entre lo previsto y lo realizado). En cuanto a la eficacia de las acciones (cumplimiento de las finalidades) y la eficacia social (adecuación de acciones a las necesidades técnicas y sociales del mundo del trabajo y de los trabajadores), los indicadores no están del todo claros, ya que los resultados de una política de educación profesional dependen de políticas de crecimiento económico, generación de empleo e ingresos, y mayores niveles de educación de las poblaciones objeto. [...] Sigue siendo poco satisfactorio el nivel de articulación de la política de formación profesional con otras políticas públicas, especialmente la generación de empleo e ingresos y la educación básica para jóvenes y adultos con bajo nivel de educación. [...] Esto revela las directrices impresas al PLANFOR, de políticas compensatorias en el estatus socio-económico, que perjudica a los sectores más pobres de la población<sup>23</sup>.

Este énfasis en el PLANFOR, como hemos visto, confirma su capacidad para llevar a cabo los preceptos del neoliberalismo que se impone en la década de 1990. No es coincidencia que el plan también mantenga la necesaria integración

---

22 Op. Cit. P. 98.

23 UNITRABALHO. Relatório de Avaliação PNQ 2003. São Paulo, 1998, 2004 (mimeo). P. 33.

de la educación básica, porque "esta es la forma en que [la gente] es elegible en el mercado de trabajo y competentes para el trabajo y la ciudadanía"<sup>24</sup>. Sin embargo, de las evaluaciones del Plan, tomaremos la de la TCU que se nos mostró más objetiva, ya que está cerca de lo que defendemos en este estudio.

En nuestra opinión [de los auditores del TCU] el programa no está ayudando a resolver la agitación social que está causando el desempleo, especialmente entre los jóvenes, y sus recursos serían mejor empleados si se utilizasen para pagar el seguro de desempleo. No se trata de fallas ocasionales que deben corregirse, sino de problemas estructurales, incluyendo su legalidad. El programa, tal como fue concebido, se enfrenta a varias preguntas sobre su viabilidad. Sin embargo, incluso si fuera viable, no hay evidencia de que puede alcanzar los fines para los cuales fue diseñado. Sin embargo, no se puede poner un punto en el párrafo anterior. El objetivo de la auditoría es proporcionar recomendaciones para su mejora, lo que requiere el mantenimiento del problema. Por lo tanto, creemos que el programa debe tener una evaluación completa, no sólo con la intención de hacer ajustes en los mecanismos de control y sí una revisión de los principios que guiaron su creación, a la luz de los resultados reales obtenidos<sup>25</sup>.

Siendo así, se observó que los programas oficiales, así como el PLANFOR tienen un objetivo claro que es adaptar los trabajadores al capital. Y en realidad no cabe esperar del Estado una propuesta que se ajuste a los intereses de los trabajadores. Por lo tanto, lo importante es que la clase trabajadora busque sus intereses a partir del direccionamiento y control de las políticas públicas. Por otra parte, vemos que la formación de los trabajadores comienza a tomar forma como un espacio de conflictos y contradicciones, y las políticas públicas serán su expresión, por lo tanto, una regla es que siempre estarán presentes las luchas y disputas.

## Conclusión

Durante el curso de la investigación y las actividades profesionales llevadas a cabo, tuvimos la oportunidad de ampliar nuestra comprensión del Trabajo, la Educación y el Capital, lo que nos dirigió a investigar de manera más crítica las

---

24 MINISTÉRIO DO TRABALHO. PANFLOR 2002: diretrizes e planejamento. Brasília, 2001. P. 12.

25 CEA. Op. Cit. P. 119.

Políticas Públicas de Cualificación, principalmente el PLANFOR, una primera experiencia en la profesión de psicóloga.

El contacto más directo con la literatura pertinente sobre la discusión del mundo del trabajo fue inquietante y dio lugar a un breve bosquejo crítico donde observamos que las relaciones en los estudios realizados sobre la calificación profesional y la educación, a partir de una supuesta revalorización del trabajo, tiene -en última instancia- la posibilidad de adaptarse a la lógica de la producción y, por tanto, se encuentran en una perspectiva que alimenta la permanencia de una sociedad que se torna cada vez más irracional, imponiendo cada vez más sacrificios a las personas, aunque sigan existiendo posibilidades objetivas para una vida libre y feliz.

Por lo tanto, llegamos a la conclusión de este estudio con el pensamiento de Karl Marx (Prefacio a la primera edición alemana de El Capital, y el prefacio de la edición francesa), que sirvió de manera muy especial a toda nuestra construcción:

*Todos los comienzos son difíciles [...] y no hay ninguna entrada ya abierta para la ciencia y sólo los que no temen a la fatiga de subir la empinada escalera son los que tienen la oportunidad de alcanzar sus cimas luminosas.*

(Karl Marx)

## Bibliografia

- AMARAL, Ângela Santana do. *Qualificação dos trabalhadores e estratégia de hegemonia: o embaite de projetos classistas*. Rio de Janeiro, 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: Ensaio sobre a afirmação ea negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999, 2003b.
- AZEREDO, Beatriz. *Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.
- CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos. *A Qualificação profissional entre os fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional e Qualificação do Trabalhador - PLANFOR*. Tese de Doutorado. PUC/SP, 2003.
- PLANFOR. *A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ*. ANPED, 27ª RA, 2004.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Trad. Regis Barbosa; Flávio R. Kothe. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO /CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Diretrizes operacionais para a educação profissional em nível nacional*. Brasília, 1997.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Lei de diretrizes e bases da educação nacional, n. 9.394, 1996*.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *PLANFOR: Termo de referência de projetos especiais*. Brasília, 1996.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Educação profissional: um projeto para o desenvolvimento sustentado*. [s/l]: 1999<sup>a</sup>.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Sistema Público de Emprego e educação profissional – implementação de uma política integrada*. Brasília, 1996.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *PLANFOR 1996/1999. Planos e Projetos de Educação Profissional*. Guia de planejamento e execução. Brasília, 1997.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *PANFLOR 2002: diretrizes e planejamento*. Brasília, 2001.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Plano Nacional de Qualificação 2003-2007. Orientações para a elaboração dos Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs 2003*. Brasília, 2003.
- UNITRABALHO. *Relatório de Avaliação PNQ 2003*. São Paulo, 1998, 2004 (mimeo).
- VENTURA, Jaqueline Pereira. *O PLANFOR ea educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada*. Dissertação de mestrado. UFF, Niterói/RJ, 2001.

