

## Capítulo II

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL EMPRESARIADO<sup>1</sup>

### 1. Un caso ejemplar

Un ejemplo clásico del desequilibrio entre las clases sociales en Brasil nos remite al tiempo de Getulio Vargas. En aquella época, cuatro instituciones, dedicadas al aprendizaje profesional y al servicio social, fueron creadas por decreto del gobierno –una en 1942 y las demás en 1946, ya en el gobierno transitorio– y entregadas a la administración de organismos sindicales de representación patronal. Se destinaban a la atención de trabajadores de la industria, del comercio y de algunos servicios, y de sus familiares. Dotadas jurídicamente de carácter privado, sin embargo cumplían funciones delegadas del servicio público, su verdadera naturaleza oscilando entre las dos características, constituían una forma peculiar de organización dentro del país. Pretendían representar la contribución de las clases patronales urbanas a la mejoría de las condiciones de vida de los trabajadores y de sus familiares, asumiendo, en el plano manifiesto, una perspectiva de acción social compensadora del “defasaje entre las ganancias y las necesidades de la clase trabajadora, ante el nivel de desarrollo del país”.<sup>2</sup>

En realidad, esos servicios –de aprendizaje (SENAI y SENAC) y de bienestar social (SESI y SESC)– reflejaron, en su origen, un trazo de la concepción del orden social implantado por el Estado Novo<sup>3</sup> en que las asociaciones clasistas fueron llamadas a colaborar con el gobierno en la tarea de manipular intereses de clase en favor de la armonía social, haciendo cumplir, de ese modo, el rol que el Estado se atribuía, el de administrar *por encima de las clases* en defensa de lo que consideraba los “designios mayores de la nación”.

1 Texto extraído libremente de la tesis de maestría presentada en el IUPERJ en 1978 como parte de requisitos académicos.

2 Los pasajes entre comillas, cuando no están identificados, representan la voz corriente o destacados de documentos institucionales.

3 Se refiere al período más ditatorial del Gobierno Vargas.

El Estado delegó a grupos de representación patronal la responsabilidad del desempeño de funciones consideradas de naturaleza pública, configurando una situación *sui generis* de relación entre las clases, donde una de ellas operaría supestando en beneficio de la otra. El aprendizaje y el bienestar social integran el mismo mecanismo de producción y reproducción de la fuerza de trabajo, lo que se demuestra por la manera cómo la cuestión ha sido conducida, en la práctica, por el Estado y por la clase responsable de los medios de producción. En su conjunto, el corporativismo, apenas absorbido fragmentaria y parcialmente por el Estado, orientó decisiones especialmente dirigidas a las relaciones capital-trabajo, influyendo en la concepción general de esas organizaciones.

La Revolución del 30 estableció un nuevo equilibrio de poder con la incorporación de nuevos contingentes sociales al sistema político. No obstante, fueron reforzados los cuidados contra manifestaciones de trabajadores, sobre todo en cuanto a la participación de los sindicatos en la movilización social. El vaciamiento y la falta de caracterización de los movimientos sindicales obedecían a propósitos declarados de contención del conflicto de clases, dentro de la visión bonapartista de Vargas de dirigir por encima de las partes. Pero existía la necesidad de crear instrumentos de intermediación, artificialmente modelados, para “administrar el conflicto”. Esas unidades mediadoras tendrían también el sentido de aparentar la participación de todas las fuerzas sociales en el poder. Patrones y empleados debían encuadrarse dentro del mismo contexto referencial, donde las reglas del juego estaban ya establecidas y tendrían que ser aceptadas por ambas partes. Sin embargo, la atracción que Vargas lanzaba sobre la arena política encontraba al liderazgo laboral bastante debilitado.

Las oportunidades eventuales de participación no pudieron ser aprovechadas en la misma medida por empleados y patrones. Hasta en las ecuaciones algebraicas menos por más es igual a menos, y más por más es igual a más.

Bajo el ámbito patronal, una de las situaciones ocurrió en 1942, con la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI). El sistema de aprendizaje venía siendo estudiado por una comisión técnica, en el conjunto de modalidades de enseñanza industrial, y todo indicaba que sería aprobado en el mismo contexto de las demás formas de enseñanza, directamente administradas por el Ministerio de Educación. El ministro Gustavo Capanema pensaba de la misma manera y era ésa su expectativa. Sin embargo, el empresariado logró, en esa oportunidad, a través de su liderazgo más influyente –con Roberto Simonsen, de la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), y Euvaldo Lodi, de la

Confederación Nacional de la Industria (CNI)– mostrar una considerable capacidad de presión, obteniendo del jefe de gobierno, Getulio Vargas, la desvinculación de la enseñanza industrial y la necesaria delegación de poderes para crear y administrar un sistema propio, a través de sus organismos sindicales. A favor de esa alternativa fueron alegadas dos ventajas: la liberación del gobierno de todos los gastos con la preparación de mano de obra y el fortalecimiento del esquema corporativo de intermediación.

El decreto-ley creando el SENAI vio la luz antes que la Ley Orgánica de la Enseñanza Industrial, más amplia, y de la cual él debía formar parte, señalando tal vez la disposición con que el gobierno trató la materia.

Años después, cuando su sustentación política se vio sacudida, entre otras razones, por la caída de los gobiernos totalitarios europeos, Vargas tuvo que promover *aperturas* en el sistema político y luego los movimientos populares ganaron la calle, favorecidos por la disminución de la represión.

No obstante, las manifestaciones de los trabajadores asustaban a las fuerzas conservadoras, que pasaron a buscar las formas de evitar el crecimiento de la participación popular y principalmente “la amenaza del ascenso del comunismo”. Los liderazgos empresariales se movilizaron entonces en reuniones, conferencias y congresos, discutiendo las medidas consideradas necesarias y oportunas. Con el debilitamiento del control gubernamental –y más tarde las posiciones asumidas por el gobierno de Eurico Dutra, sometiendo a los sindicatos obreros a pesadas intervenciones– los grupos empresariales encontraron el camino abierto para asumir responsabilidades de poder público en la contención de los movimientos de masas. Si la situación es inevitable, vamos a adherir para hacerlo a nuestro modo. Un poco como en el clásico de Marx (*El 18 Brumario de Luis Bonaparte*) en el cual el autor argumenta que la burguesía, “a fin de preservar intacto su poder social, *debe aceptar* que su poder político sea destrozado,” o aun más, “reconoce que su propio interés le ordena sustraerse a los peligros del *self-government*”.<sup>4</sup>

La misma idea está también presente en la conocida novela de Lampedusa, *El gatopardo* –inmortalizada en el cine por la figura de Burt Lancaster– en la cual el sobrino, Tancredo, le aclara al tío, justificando su adhesión al ejército de “vagabundos y trapaceros” de Garibaldi: “si ahí no estamos también nosotros... si queremos que todo siga como está, es necesario que todo cambie. ¿Me explico?”.<sup>5</sup>

Marx narraba el ascenso de la burguesía en los desdoblamientos de la Revo-

4 Marx, Karl, *O 18 Brumário de Luíz Bonaparte*, Paz e Terra, 1977, p. 63.

5 Lampedusa, Tomasi, *El Gatopardo*, Argos Vergara, 1980, p. 35.

lución Francesa de 1789. Lampedusa mostraba en su novela ejemplar la decadencia de la aristocracia rural y sus estrategias de supervivencia ante la llegada de los primeros vientos de la burguesía.

Los empresarios brasileiros que colaboraron con el régimen de Vargas se mantuvieron en el poder después de su alejamiento y promovieron las primeras elecciones nacionales y la formulación de una nueva Constitución, “que dejó prácticamente intacta, en puntos cruciales, la estructura institucional del Estado Novo”.<sup>6</sup>

Una Carta de Intenciones fue elaborada (la Carta de la Paz Social), definiendo la atribución de la responsabilidad social a cada clase. A los empleadores cabría proporcionar a los trabajadores “una mayor suma de bienestar y cooperar con la enseñanza profesional”.

Aprovechando la forma adoptada en la creación del SENAI, los liderazgos empresariales propusieron, sucesivamente, la creación del SENAC, que completaría la atención de la economía urbana en el campo de la formación profesional, y la creación del SESI y del SESC (todos en 1946)<sup>7</sup> para las funciones de cobertura de las necesidades de bienestar social.

Esos dos últimos servicios surgieron, así, debido a la sensibilidad de los mismos liderazgos, tornando propias las expectativas y demandas de los trabajadores, dentro de la concepción defendida por R. Simonsen sobre el papel de las asociaciones industriales como mediadoras entre las clases, en la defensa de una sociedad industrial armónica. No hace falta recordar que Vargas dejó fuera de los beneficios laborales a los trabajadores rurales.

Una estructura organizacional formada básicamente por empresarios, a partir de un Consejo Nacional, junto al compromiso político de delegación de funciones, fueron los responsables por la configuración del proceso de decisiones, que reconoce tres esferas de poder: en primera instancia aparece el gobierno para la formulación de políticas y evaluación de resultados; en una posición de comando más inmediato se presenta el cuerpo de empleadores, a través de sus organismos de representación sindical, estableciendo las normas de acción institucional; y finalmente los técnicos, encargados de ejecutar las actividades, con sus propias demandas y valores educacionales, causando una razonable presión en las decisiones, principalmente a nivel técnico.

6 Campelo de Souza, M. do C., *Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)*, Alfa Omega, 1976.

7 Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC); Servicio Social de Comercio (SESC); Servicio Social de la Industria (SESI).

Quedaba así configurado un modelo institucional de servicios que, con un formato semejante, se mantiene desde entonces y en su conjunto señala una concepción específica de las relaciones sociolaborales, donde se define el papel relativo de las clases empresariales en la armonización social y la estabilidad del sistema político.

Aunque el Estado sea reconocido, en general, como producto del deseo colectivo de la sociedad y por tanto pretenda estar representando todo el cuerpo social, por otro lado es sabido que existen diferencias en la forma de participación de los individuos y grupos, y en la distribución de los recursos de todo tipo, por él manipulados. En tal sentido, no es de extrañar que la representación de las clases dominantes se presente siempre en mejores condiciones para “colaborar” o participar de la tarea –del Estado– de control social. Sea por la organización, sea por los recursos financieros, sea porque ya dispone de relaciones en el interior del Estado, el hecho es que la representación oligárquica goza de ventajas que solo en la apariencia estarían también al alcance de la representación de los empleados. Las exigencias impuestas en cada caso fueron, aun formalmente, desiguales.

El Estado, entre 1930 y 1945, transitó un camino de mediación ostensiva del conflicto de clases, valiéndose de formas de organización corporativa como instrumentos para atenuar las consecuencias del surgimiento de nuevos actores en el plano de la participación política.

Los factores externos e internos –intencionados o no– que condujeron a la industrialización del país traían necesariamente consigo dos personajes históricos –empresarios y trabajadores– de gran apetencia política. El Estado tendría que adoptar los medios capaces de mantener las condiciones emergentes bajo control. Para ello, se valió de órganos mediadores que, por delegación del poder público, desempeñaran funciones propiciadoras del nuevo orden social.

La industrialización emergente en los años treinta produjo nuevos actores en el escenario político del país. El gran propietario rural, que dominó durante toda la Vieja República, tuvo, a veces, que enfrentar y finalmente dividir el poder con el nuevo empresariado, cuya formación provenía de recursos del gobierno o de capitales transferidos del sector agrícola exportador. En varios momentos coyunturales, la situación de la economía cafetera se tornó precaria, mientras que el mercado de consumo interno se mostraba atractivo para las nuevas inversiones de capitales.

Entre 1930 y 1937 se registró el crecimiento de las grandes empresas industriales con la consecuente concentración de mano de obra. En San Pablo, en 1937,

el 74% de los trabajadores se encontraba en empresas de más de cien empleados. Y junto al fortalecimiento de ese nuevo centro dinámico de la economía surge un segmento de empresarios, oriundos algunos de las propias grandes familias rurales y otros del ámbito de la alta burocracia gubernamental.<sup>8</sup>

Su capacidad de ejercer presión política no era demasiada y el peso de su construcción ideológica todavía no había penetrado amplias fracciones de la formación social. Su dependencia del poder público era notoria, reflejando el grado incipiente del proceso de crecimiento industrial y la centralización política del régimen. Aún en 1942, la Misión Cooke definía la situación del país como “etapa primitiva del desarrollo industrial”, con los establecimientos volcados básicamente hacia la transformación de productos primarios agrícolas.<sup>9</sup>

Entre las deficiencias señaladas por la referida misión americana se encontraba la ausencia de un sistema adecuado de educación técnica. En 1943 fueron fundadas varias empresas importantes, en el área de papel y celulosa, aluminio, cemento y mármol, vidrio plano, etc.

Durante la Guerra el PIB (Producto Interno Bruto) crece velozmente. El retrato trazado por la misión sufre mudanzas de importancia. El crecimiento industrial entra en una fase de euforia a partir de 1943, pero el empresariado nacional mantiene cierta dependencia del sistema estatal, que es el que puede manipular los subsidios fiscales y ampliar las fronteras comerciales del país. Sus relaciones con los técnicos del servicio público están cercadas por desconfianza y discordancias. Si por un lado no había cómo prescindir del papel regulador y controlador del Estado, había reservas en cuanto al desempeño de las autarquías y de los técnicos, “siempre tendientes a soluciones centralizadoras”. El mecanismo de representación creado por el modelo corporativista parece haber significado para el empresariado una fórmula conciliatoria para mantener una posición de influencia. El montaje corporativo sumaba fuerzas, reuniendo la experiencia del orden privado con la inherente representatividad del poder público.

Evidentemente, esa participación del empresariado a nivel de dependencia respondía a condiciones y posibilidades objetivas de la burguesía industrial como clase. Su debilidad ante el cuadro de alternativas y necesidades del proceso de desarrollo tendría que conducirlo a la aceptación y –más que eso– al deseo de ver al Estado como aliado en la realización de la tarea. La conciencia de esa necesi-

8 No se puede ignorar tampoco la fuerte influencia de la inmigración europea, en especial italianos y alemanes, en la formación industrial.

9 Carone, Edgard, *O Estado Novo (1937-1945)*, Difel, 1976, p. 59.

dad no es pacífica y general. Los empresarios siempre estuvieron –durante el período de Vargas– recriminando y cuestionando las soluciones gubernamentales ligadas al sector laboral. El concepto de armonía social, evocado para justificar progresos en la legislación laboral, no encontraba definiciones claras y decisivas. Al contrario, puede ser fácilmente manipulado, atrayendo desconfianzas y resistencias del empresariado a cada nuevo paso. Si las cuestiones sociales son controladas por el Estado y se justifica su intervención en el proceso productivo, esa injerencia no debe ser de peso como para crear mayores dificultades particulares a las empresas.

Se supone que éstas deben mantener las condiciones de libertad e iniciativa, consideradas esenciales al sostenimiento del sistema económico del país. Las leyes laborales son consideradas como “un mal necesario” y por consiguiente deben ser mantenidas en niveles estrictamente mínimos de tolerancia, dentro del parámetro de la paz social.

En términos económicos, el Estado solamente debería intervenir donde la iniciativa privada no encontrase interés. Un papel complementario, indirectamente en la contención de la movilización de las masas y directamente en la creación de condiciones estructurales de crecimiento económico. Los “sacrificios” de libertad representados por la legislación laboral serían compensados por los beneficios de “orden social”.

Aun asumiendo poderes y ampliando formas de intervención en la sociedad como un todo, el Estado beneficiaba más el lado del capital, no tanto por un deseo consciente de los agentes, sino como consecuencia de los mayores recursos de participación de la clase burguesa. Carone señala que las relaciones entre industria y gobierno jamás estuvieron en niveles tan cordiales y esenciales como durante el Estado Novo.<sup>10</sup>

La articulación de los intereses industriales, en relación a los otros intereses económicos, no se da por ramos diferenciados del sector.

El pequeño número de empresarios y el bajo grado de diferenciación permiten y promueven su alineamiento en asociaciones de clase más inclusivas, como las federaciones. Los trabajadores, al contrario, se aglutinan a nivel sindical para canalizar sus demandas. Unidos en bloques más substantivos, los empresarios encontraban mejores condiciones de transformar focos de incertidumbre del régimen en poder de clase, que se manifestaba, además, en el mantenimiento de la

| 10 Carone, Edgard, op. cit., p. 69.

forma distributiva del proceso político, más favorable al ejercicio personal de apropiación de beneficios.

Dos diferencias básicas, en términos de articulación de intereses, separan empresarios y trabajadores. El hecho de que aquéllos siempre se valieron de asociaciones civiles, autónomas y distantes del control gubernamental, mientras los segundos se sometían a organizaciones sindicales controladas de varias maneras por el poder público. Y el hecho es que los empresarios adoptaron un mayor nivel de acumulación de intereses, a través de la federación, que no se limitaba a ramos de actividades, pero en general a todo un sector y toda una región o estado, mientras los trabajadores se fragmentaban excesivamente en la representación sindical.

Esas diferencias en la estructura y articulaciones de demandas tienen consecuencias directas sobre los beneficios y resultados comparativos de los agentes, al mismo tiempo que reflejan actualización de poder a disposición de las clases sociales.

Los cambios políticos iniciados en 1930 representaron para el trabajador, cualquiera sea la interpretación causal, la admisión, sin reservas, al sistema institucional del país, con derecho a representación en los pasillos del poder político delegado por el Estado.

La fase anterior a 1930 había sido bastante agitada por movimientos de reivindicación laboral. Hubo cerca de 265 huelgas entre 1900 y 1929, solamente en San Pablo. En 1913, una movilización contra la carestía reunió a diez mil manifestantes en el Largo de San Francisco, en Rio de Janeiro. Varios congresos obreros demostraban concientización política y las demandas no eran tan solo salariales. El conjunto de iniciativas en el legislativo expresa también la existencia de problemas concretos en el campo social.

Después de 1930 el gobierno retomó algunas de las cuestiones que venían siendo examinadas, sin éxito, ya dentro del contexto de una política laboral más articulada. Las leyes de ese período, sin embargo, inciden más sobre la institucionalización del sistema laboral.

La creación de una red legal seguramente correspondió a la necesidad del nuevo gobierno de Vargas, de conformar un sustrato social con sustentación política. La prueba de esa evidencia puede ser observada por la masa popular que se establece a la sombra del sistema, muy por encima de las necesidades puramente económicas del proceso industrial incipiente.

Los trabajadores recibieron un voluminoso conjunto de leyes, cuyo significado político todavía hoy representa un campo de discusiones. ¿Al fin y al cabo, ayudaron a los trabajadores a fortalecerse o a enfriar la organización natural y a veces revolucionaria de los trabajadores? Comparados con los trabajadores agrícolas, que nada recibieron, los trabajadores urbanos podían considerarse privilegiados. Sin embargo, aun las medidas destinadas a proporcionar mejor remuneración a la fuerza de trabajo se justificaban, en realidad, por la mayor productividad que el trabajador calificado podía redituar.

Por otra parte, o como contrapartida, la situación de ventaja comparativa del empresariado está asegurada y disimulada por el ideal corporativista oficial del estado, que proponía la supresión de cualquier conflicto de clase en nombre de una idealizada armonía de intereses. Se crea un clima moral de sumisión a principios que valorizan la colaboración entre patrones y empleados, configurando el congelamiento del conflicto latente de clases. Según Simonsen, había que evitar, en el país, las mismas “desarmonías verificadas en los países supercapitalizados”. Y cuando fallaba la construcción ideológica, siempre había otros medios para garantizar la palabra de orden del sistema. Las manifestaciones obreras eran combatidas duramente y los sindicatos sometidos permanentemente a medidas coercitivas notorias. Los sindicatos de los trabajadores, reducidos a instrumentos de una política oficial y abrumados por responsabilidades asistenciales, sufrieron durante la mayor parte del tiempo un proceso de vaciamiento, reflejado en la retracción del número de asociados y en la reducción de unidades sindicales.<sup>11</sup>

Mientras los empresarios adherían más directamente a la estructura corporativa emergente –hecho comprobado por el crecimiento de su organización sindical en ese período– los sindicatos de los asalariados demostraban resistencia y la consecuente pérdida de eficacia. En tales circunstancias no les fue posible a las asociaciones de trabajadores desarrollar una estructura político-administrativa eficiente, capaz de proyectar intereses legítimos y defender posiciones autónomas en igualdad de condiciones con otras fuerzas sociales.

| 11 Erickson, K., *Corporatism and Labor in Development*, Praeger Publishers, 1972.

## 2. Entidades de naturaleza doble

En los años cuarenta, los empresarios industriales y del comercio asumieron –como grupo económico– responsabilidades de naturaleza pública, en lugar de exigírselas al Estado o dividir las con los trabajadores. La creación y administración de los servicios de aprendizaje profesional y de asistencia social representaron acciones delegadas por el poder público, no solo por ser producto de decreto de gobierno, sino también por el tipo de los servicios que realizaban.

La Constitución de 1937, en el artículo 129, establecía que “la enseñanza pre-vocacional y profesional [sería], en materia de educación, el primer deber del Estado”. Igualmente, el artículo 132 determinaba que éste debería fundar instituciones con el fin de “promover la disciplina moral y el adiestramiento físico” de la juventud “a fin de prepararla para el cumplimiento de sus deberes con la economía y la defensa de la nación”.

Aunque admitiera la iniciativa de asociaciones civiles –empresas, sindicatos– en esos campos de actividad, quedaba claro que el Estado debía reglamentar su participación.

También los empresarios, aun reconociendo la necesidad y la ventaja de la difusión de la enseñanza profesional, valiéndose del mismo artículo 129, atribuían al Estado el deber, “con apoyo en la doctrina y en la Constitución”, de fundar y mantener cursos de enseñanza profesional.

A su vez, los organismos representativos del trabajador, consultados por Cinterfor/OIT en investigación de los años ochenta, reconocieron que la tarea de formación “pertenece, por su naturaleza, al gobierno, a través de sus órganos componentes”, aun cuando la Constitución de 1937, en el artículo 138, sobre la asociación profesional o sindical, ya definía su derecho *exclusivo* en la representación legal de sus asociados, –“cuando fuera regularmente reconocido por el Estado”– pudiendo “imponerles contribuciones y ejercer en relación a ellos funciones delegadas de poder público”.

Otro hecho significativo que caracterizó a las entidades como siendo de naturaleza doble fue el episodio de su encuadramiento sindical. Uno de los primeros reglamentos del Senac, de 1959, establecía el compromiso administrativo con la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), pero excluía “el derecho de asociación en sindicatos”, impedimento restricto legalmente a los organismos públicos. Solamente en el Gobierno Goulart los empleados de las cuatro instituciones pudieron organizarse sindicalmente en el denominado grupo de las “en-

tidades culturales”. Ese hecho, sin embargo, solo fue posible porque las condiciones políticas de la época fueron favorables. Gracias a la representación *paritaria* de la Comisión de Encuadramiento Sindical, los líderes de los trabajadores del sector pudieron maniobrar con éxito, a raíz del reconocimiento de un convenio de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado hace muchos años, pero no tomado en consideración hasta aquel momento, que permitía la sindicalización de las *empresas sin fines de lucro*.

No obstante, el hecho decisivo fue haber asumido los empresarios industriales, en forma exclusiva, en 1942, la responsabilidad de creación y administración de los servicios, en lugar de dejarla librada o imputarla al Estado o dividirla con los trabajadores. En el propio entendimiento del empresariado, que no hablaba de obligación, sino de colaboración, las responsabilidades asumidas representaban ejercicio de funciones de naturaleza pública.

La organización de las entidades incorporó normas y procedimientos que fusionan aspectos del servicio público y de la iniciativa privada, configurando su doble naturaleza.

Aunque se caracterizara por actividades básicamente complementarias del sector primario, la industria podía mostrar principalmente la tendencia de crecimiento que presentaba en esa época. En ese contexto de expansión de la economía urbana, los empresarios, aprovechándose de las condiciones favorables determinadas por el mecanismo de sustitución de importaciones, pudieron participar del nuevo modelo político armado por el Gobierno Vargas. Sin embargo, esa presencia se vería limitada doblemente, por la dependencia de los antiguos dueños del poder –los grandes propietarios rurales– y del nuevo Estado, alimentador de las condiciones que facilitaban el surgimiento industrial. Los datos confirman tal posicionamiento de los nuevos empresarios, a medio camino del poder, estructuralmente vinculados a la masa agrícola y destacándose de ella a través del aparato de Estado. A esa relación se debió la aparición de un gran número de asociaciones económicas, que pudieron articular y encaminar demandas con algún éxito, principalmente si tenemos en cuenta la situación de los demás actores políticos en aquella etapa de transición histórica. Una de las oportunidades con que contó el empresariado para aprovechar su cercanía con el gobierno le fue proporcionada por la creación del SENAI. Si en este caso hubo alguna imposición gubernamental, se restringió a la creación de un servicio de aprendizaje. Pero la forma y el alcance fueron definidos por la visión de los patrones, que, sobre todo, logró alejar la participación de la representación obrera.

### 3. La confrontación de clases

En la escena política de la Vieja República no había lugar para que las clases subalternas fueran representadas. El reparto de las cuotas de poder se practicaba en el círculo interno de las oligarquías de los estados y la cuestión obrera era mantenida al margen del proceso. Eran raras las oportunidades de relación ostensiva entre la representación del trabajo y del capital, pues no se reconocía la existencia del primero en términos colectivos, como expresión de una identidad social. En ese sentido, se registra una tentativa encaminada en 1918. En esa ocasión, el Centro Industrial de Brasil admitió entrar en negociaciones directas con la Unión de Obreros Textiles, a través de una comisión mixta, reconociéndola así como “órgano representativo de la respectiva clase”.

Y, al año siguiente, el líder empresarial Jorge Street tuvo que defender en la prensa aquella alianza, que no era del agrado de todos los socios del Centro. Street se coloca, en sus argumentos, del lado de las asociaciones obreras, reconociéndoles el papel de defensa de los intereses de sus asociados, contra el poder acumulado por el empresariado, de “regular según su voluntad y sus ventajas todo el movimiento de la producción”.<sup>12</sup>

Delante de tal concentración de poder –sobre jornada de trabajo, salarios, etc.– sería justo que el trabajador se organizara en entidades de clase. A pesar de la existencia de empresarios con la misma visión de Street, la cuestión de los obreros, aún en 1923, era considerada problema de policía, conforme se registra en un diario de la época sobre el tratamiento dado a las huelgas que irrumpían en el centro industrial de Sorocaba: “Hoy, en Sorocaba, todo obrero que desee trabajar en una de sus fábricas es mandado a la policía regional, como primera formalidad; una vez identificado rigurosamente, empieza su vida laboral”. En medio de grandes elogios al comisario de policía, menciona las veinte mil fichas de la policía local, anotando que Taubaté y otras ciudades paulistas también se disponían a adoptar la identificación obrera como “medida salvadora”. El diario no ahorra palabras para registrar la efectividad del instrumento: “todos los obreros de la ciudad se rebelaron contra la medida y las fábricas cerraron sus puertas [...] el obrero, sin reservas económicas, con el crédito cortado por los proveedores, mal visto por las autoridades de la ciudad, decidió cerrar los oídos al clamor de los agitadores y

| 12 Carone, Edgard, op. cit.

en pequeños grupos se dirigió a las delegaciones policiales. Miedoso y humillado, pasó por el departamento de identificación...”.<sup>13</sup>

En 1927, el empresariado ya se enfrentaba con tres instrumentos legales de gran repercusión –el Código de Menores; la Ley de Accidentes de Trabajo; y la Ley de Vacaciones– y se preparaba para una creación legislativa más: las Cajas de Asistencia y Seguro Social.

Las resistencias eran notorias y los argumentos variados: “Desgraciadamente, en el terreno de la práctica las leyes no corresponden a los designios de los legisladores...”. “La Ley de Vacaciones fue considerada como inexecutable y lesiva al proletariado, por el propio y honorable Consejo Nacional del Trabajo”.

“El legislador, en la mayoría de los casos, gravitó en el terreno de las cosas abstractas [...] no trató de saber si las teorías extraídas de los libros que consultó o las ideas originales que brotaron de su inteligencia podrían recibir sanción en la práctica y de ahí resulta la falencia parcial de las tres leyes citadas”. “El proletariado, que teóricamente recibiría los beneficios previstos por el legislador, no fue estudiado de cerca y el empresariado no fue escuchado con atención”. “Nuestras leyes sociales, copiadas de legislaciones elaboradas para otras sociedades y no para la nuestra –para la Ley sobre Cajas de Seguros fue tomada como norma y modelo lo que se había hecho en Alemania e Inglaterra– no se adaptan a nuestro medio”.

Como se puede observar, se trata de los viejos trucos de descalificar decisiones legales para continuar con la ley de la selva, más favorable a quien detenta el poder de hecho.

Otros argumentos levantados por los patrones refuerzan una dificultad analítica expresada por dos factores concurrentes: de un lado se puede reconocer “el terreno seductor de la solución legislativa”, que tiende a creer en la posibilidad de resolver los problemas sociales y económicos desde normas impuestas de arriba hacia abajo; de otro lado la resistencia del empleador a adoptar medidas que importarían un aumento del costo de producción, sabiéndose que los precios de mercado se condicionan también por componentes no inmediatamente sensibles a los gastos de fabricación y que éstos pueden conducir, a su vez, a la pérdida de la capacidad competitiva.

Lo que se pretende resaltar es que las resistencias impuestas por los patrones tienen explicación en la propia realidad del proceso histórico de producción,

| 13 “O Estado de São Paulo”, 21 diciembre 1923, en Carone, Edgard, op. cit.

reflejado en las condiciones objetivas que en ella se actualiza y en el distanciamiento del sistema político de las bases sociales del país. Las clases conservadoras –como se autodenominaban con orgullo– expresaban con realismo sus determinaciones ideológicas de clase social.

No se debe minimizar, del mismo modo, la influencia del modelo capitalista norteamericano –el fordismo como receta– sobre los empresarios brasileiros. João Daudt de Oliveira, en su mensaje de toma de posesión en la Asociación Comercial de Rio de Janeiro (ACRJ), en diciembre de 1942, exaltaba el ejemplo de la iniciativa privada en Estados Unidos, que se hacía cargo, casi exclusivamente, de la obra de los “colleges”. Daudt, empresario de la corriente progresista y amigo personal de Vargas, defendía papel semejante para el empresariado nacional. En la propia Asociación donde asumía, tomó la decisión de implantar un departamento cultural, encargado de la enseñanza comercial, y un instituto de altos estudios económicos. Daudt representaba al empresario ya formado dentro del espíritu del Estado Novo, que él justificaba cabalmente. Vargas decía que la Constitución de 1934 estaba fechada con antelación al espíritu de la época porque se refería a una realidad que ya había dejado de existir. Sobre la representación profesional, pretendía que se constituyera como un órgano de cooperación en la esfera del poder público, “en condiciones de influenciar la propulsión de las fuerzas económicas y de resolver el problema del equilibrio entre capital y trabajo”. Daudt endosa esos pasajes de la proclama de Vargas cuando decretó la Constitución de 1937: “Solamente después de esa fecha fue cuando recibimos, por fin, actos oficiales con el objetivo de dar sentido práctico a nuestros deseos de cooperación”, declara en 1942 en la ACRJ.

Todas las iniciativas gubernamentales en el campo social pasaban por el tamiz del pensamiento empresarial a través de cuestionarios de consulta. Colocándose como “órgano de colaboración directa” fue como los empresarios se dispusieron a asumir responsabilidades de naturaleza pública en la dirección de las entidades de aprendizaje y servicio social, implementando un contexto de involucramiento mutuo entre gobierno y órganos de la clase empresarial.

Los trabajadores, por su parte, cumplían una larga jornada de luchas sociales y podían traducir las experiencias amargas de una clase subordinada, asistiendo a distancia, sin participar. Mantenedos bajo vigilancia policial –que en los momentos necesarios marcaba su presencia, como en la cuestión de las huelgas en las fábricas de Sorocaba– aun así la repercusión de sus movimientos, medida por los actos de represión que generaban, da una idea –tal vez complementando las

estadísticas del número de huelgas– del sentimiento de peligro que las agitacione-  
s laborales imponían al sistema económico. Cuando Getulio Vargas implanta  
la política de vinculación de los organismos de clase, la representación laboral no  
dispone de recursos culturales, técnicos y materiales para asumir posiciones de  
fuerza en el nuevo pacto político de coalición. No debemos olvidar la presencia  
de extranjeros en el centro de los movimientos obreros, principalmente la influen-  
cia anarquista, que no podría contar con representación en el nuevo escenario.

Formalmente, dentro de la concepción de Estado generada por los aconteci-  
mientos de 1930, los trabajadores detentaban iguales derechos de participación,  
aunque manteniendo los moldes diferenciales de clase. La situación de priva-  
ción que experimentaban era una consecuencia de hecho y no de derecho. De esa  
manera, el gobierno podía sostener la tesis de la neutralidad, que se reforzaba a  
través de los mecanismos formales del sistema de representación. Todavía no  
estaba de moda la tesis de las “acciones afirmativas” que podría justificar una  
mayor protección del Estado para igualar fuerzas desiguales. No obstante, la  
aparición de las leyes laborales no puede dejar de ser considerada como una  
forma de acción afirmativa.

El Estado, a su turno, se fortalecía con el desarrollo de las fuerzas producti-  
vas y con el surgimiento de nuevos actores políticos, pues la conducción evoluti-  
va del proceso exigía su presencia estimulante y de control. No habiendo –de  
derecho– el predominio de una clase sobre la otra y ocurriendo, de hecho, la  
situación de impasse en el núcleo de las clases capitalistas –entre el sector agra-  
rio-exportador y la nueva burguesía industrial– el Estado necesitó instalar un  
creciente aparato administrativo y desarrollar instrumentos y fórmulas de  
interacción con los agentes económicos y la sociedad civil. La concepción  
corporativista se ajustaba a esa necesidad, por los lazos que creaba a través de  
las representaciones asociativas, promoviendo una mayor participación del Es-  
tado, pero garantizando también las aspiraciones de unidad nacional a través de  
la “afirmación de la personalidad colectiva de la nación, contra minorías y sepa-  
ratismos”.

El principio fundamental del corporativismo defendía el encuentro de las  
partes en algún escenario integrador. El régimen de propiedad privada se man-  
tenía, pero abría posibilidades al interés social. Por otro lado, no creaba obliga-  
ciones de “igualdad” –considerada imposible– o de “libertad”, suplantadas por  
los principios de “justicia social” y de “organización”. Esas nociones, encontra-  
das en autores conocidos, fueron hechas propias, de diferentes maneras, por los

autores nacionales, principalmente por Oliveira Viana, que trabajaba con intenciones claras de aplicación práctica. El corporativismo cumplía, así, la necesidad de articular los grupos de interés, con la participación íntima del Estado. El desarrollo de éste exigió la cooptación y la incorporación de técnicos e intelectuales al propio aparato estatal. La presencia de tales integrantes en el gobierno iría a influir en la organización de las “entidades de aprendizaje y servicio social” respondiendo a la corriente tecnócrata que participó de las discusiones y de la redacción de los decretos de creación de las mismas. Esas instituciones, surgidas en la década del cuarenta, reflejaron esa coyuntura, representando formas de extensión de los servicios de naturaleza pública a través del recurso, fomentado por el Estado, de organizaciones asociativas articuladoras de demandas o intereses. Los costos fueron asumidos por la representación patronal bajo presión del Estado. Pero la forma resultante de las atribuciones demuestra la participación activa del liderazgo clasista de los empleadores, facilitada por lazos oficiales y oficiosos con el gobierno.

Varios elementos de prueba pueden explicar ese proceso, conducido conjuntamente por técnicos ministeriales, empresarios y la presidencia de la República: la insistencia en la predominancia o exclusividad del aprendizaje para menores de edad refleja el sentimiento humanitario de algunas áreas del gobierno (ligadas a “la Señora Darci Vargas”) e intereses orgánicos del sector educacional, traduciendo esfuerzos incentivados por la OIT; la descentralización administrativa expresa tendencias federativas vigentes entre el empresariado paulista, y la tradición del sistema educacional norteamericano de regirse por consejos comunitarios; la configuración propiamente educativa refleja la experiencia europea de organización del sistema de aprendizaje bajo la forma corporativa, reproducida en San Pablo junto a los ferrocarriles. No se puede reconstituir exactamente cómo esa suma de influencias fue procesada por los que tomaron decisiones.

Aun en San Pablo el número de menores no sobrepasaba el 22% entre los obreros del ramo textil. En algunos sectores podía especialmente alcanzar números más expresivos, como en el caso del hilado. En algunas fases del proceso de producción su presencia era considerada decisiva por los empresarios, pero en el conjunto prevalecía el empleo de adultos. Su aprovechamiento era justificado por argumentos tales como falta de personal, pero se explicaba más bien por el bajo grado de desarrollo de la tecnología, que posibilitaba el trabajo de menores, representando una considerable economía de recursos a las industrias. Las iniciativas de control legal respondían a una visión humanista, desligada de las

determinaciones intrínsecas de la producción y no siempre correspondiendo a las posibilidades objetivas del sistema. El Profesor Joaquim Faria Góes testimonia el interés del jefe de gobierno por cuidar la cuestión del menor, dedicando la intención legislativa de los sucesivos decretos en los años treinta y cuarenta. Esa perspectiva social se encuentra, por ejemplo, en el artículo 2º del Decreto-ley 4.481/42 que dispone sobre el aprendizaje de los empleados de la industria. Todo el conjunto de leyes dirigidas a la formación profesional en ese período se volcó predominantemente hacia el menor y no, evidentemente, en nombre de posibles necesidades económicas. La fuente de las iniciativas fue siempre un organismo de Estado y no los empresarios.

El propio texto constitucional de 1937 en su art. 129 establecía el deber de las industrias y sindicatos económicos de “crear en la esfera de su especialidad escuelas de aprendices, destinadas a los hijos de sus obreros o de sus asociados”. El mismo artículo determinaba la creación de una ley para “reglamentar el cumplimiento de ese deber y los poderes que le cabrán al Estado sobre esas escuelas, así como los auxilios, facilidades y subsidios que les serán concedidos por el poder público”.

La primera tentativa de tornar operativo ese texto llegó en 1938, a través de un anteproyecto de la División de Enseñanza Industrial del Ministerio de Educación y Salud. Fueron creadas Escuelas de Aprendices Industriales, denominadas “escuelas sindicales”, mantenidas y administradas por sindicatos de empleadores y establecimientos industriales, contando con talleres para trabajos prácticos. Los aprendices, entre 14 y 18 años, estudiarían en horarios coincidentes con la jornada de trabajo remunerado. Las industrias se obligaban a emplear menores en número igual o superior al 10% de su plantel. Los Ministerios de Educación y de Trabajo fiscalizarían el cumplimiento de las normas legales y el propio Estado debería crear escuelas de aprendices donde los demás agentes no fueran capaces de hacerlo.

Otro anteproyecto, de iniciativa del propio Ministerio de Educación, se destinaba también a los menores, ya no a los que todavía no eran aprendices, entre 11 y 14 años, que deberían cursar escuelas pre-vocacionales bajo responsabilidad de los sindicatos de empleados, mantenidas por el impuesto sindical y administradas conjuntamente con aquel ministerio. Podían frecuentarlas los hijos y hermanos de obreros sindicalizados que hubieran concluido el curso primario sin haber alcanzado la edad para trabajar.

Consultados los órganos patronales (Confederación de los Industriales de

Brasil y Federación de las Industrias del Estado de San Pablo, las más fuertes del país), éstos se manifestaron contra el documento. Fueron alegadas razones como incremento en los costos (salarios de aprendices y maestros, instalaciones, etc.), sin contrapartida en la producción. Pero no hubo una respuesta oficial, pues los empresarios no deseaban confrontarse con el gobierno, dada la situación política general.

Frente al silencio de los empresarios, el gobierno retoma la iniciativa y justamente en vísperas de una nueva Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 1939) publica el Decreto-ley (Nº 1.238 de 2 de mayo) con la finalidad de “asegurar a los trabajadores, fuera del hogar, condiciones más favorables e higiénicas para su alimentación y proporcionarles, al mismo tiempo, el perfeccionamiento de la educación profesional”. Todo lleva a creer en el fuerte estímulo que la Conferencia habría representado para el gobierno, también reflejado en las tentativas de reglamentación del decreto y en otras medidas tomadas posteriormente sobre el tema.

Se constituyó una comisión, bajo la forma de decreto-ley, compuesta por el Ministerio de Educación, con seis miembros, para promover la reglamentación del Decreto 1.238. Se hicieron varias consultas a órganos de representación clasista de empresarios y de trabajadores. Una vez obtenidas las opiniones, la comisión pudo verificar que: los industriales, reconociendo la necesidad de la enseñanza profesional, juzgaban, aun así, que la responsabilidad debía caer al gobierno. En caso de colaboración, ésta debía extenderse también a la clase obrera en partes iguales, siempre y cuando el aumento de los gastos no sobrepasara el 5% sobre lo que ya se pagaba al Instituto de los Trabajadores de la Industria. Proponían, además, consejos regionales de enseñanza profesional, donde estuvieran representados las federaciones y el gobierno, que curiosamente antecede a la creación del SENAI.<sup>14</sup>

Los sindicatos obreros recibieron con agrado la propuesta y sugirieron la extensión de los beneficios a todos los establecimientos industriales. La comisión, no por casualidad, fue presidida por un juez de menores y presentó como resultado un anteproyecto que alteraba dispositivos del propio decreto original. Mientras éste establecía la obligación de mantener cursos de perfeccionamiento para adultos en empresas con más de 500 empleados, la comisión se ocupó solamente de la cuestión de los menores.

| 14 Suckov da Fonseca, Celso, *História do Ensino Industrial no Brasil*, Escola Técnica Nacional, 1961.

Cuando fue creado el SENAI, en enero de 1942, sus dirigentes tuvieron que ajustar sus actividades a la situación originada por el estado de guerra. Una “comisión de emergencia” creada por decreto y constituida por representantes del gobierno y del SENAI abandona la prioridad de los menores y apoya la atención a los cursos para adultos.

Los dirigentes del propio SENAI, más tarde, reconocen “que los cursos para menores consumían demasiado esfuerzo y tenían un interés relativo para la industria visto que su adiestramiento para las actividades rudimentarias que ejercían, podía ser conseguido en el propio trabajo”.<sup>15</sup> Ese reconocimiento es fundamental para sustentar la existencia de las presiones de gobierno por el enfoque prioritario al “menor desfavorecido”. La mayor atención dedicada originariamente al menor en las actividades de formación profesional se debió, consecuentemente, a la preocupación gubernamental de resolver un problema de naturaleza más social que económica. Cuando lo económico prevaleció, fue necesario el ajuste del programa y los empresarios aceptaron asumir mayores compromisos.

La solución institucional propuesta por la Comisión Interministerial preveía la creación de un Consejo Nacional de Aprendizaje, formado por técnicos especializados en enseñanza industrial, un representante del Ministerio de Trabajo, dos representantes de los empleadores y uno de los empleados. Por tanto, de naturaleza y representación distintas de lo que se constituyó con el SENAI, y bastante más cercanas al Consejo Federal de Mano de Obra instituido en 1976.

Sin embargo, el trabajo de la Comisión no fue aprobado por el Gobierno. En su lugar, al año siguiente –1940– surgía un Decreto (Nº 6.029 de 26 de julio) reglamentando “la instalación y el funcionamiento de los cursos profesionales”. Hacía referencia al Decreto anterior y determinaba que “los cursos profesionales serían instalados, como unidades autónomas, en los propios establecimientos industriales, o en sus cercanías, pudiendo ser mantenidos en común por varios establecimientos obligados en los términos del referido decreto-ley”. Se extendía la atención a los trabajadores adultos y se atribuía al Ministerio de Educación el control casi absoluto del sistema, al contrario de lo que se había sugerido en el anteproyecto. También quedaban excluidos los empleados del prorrateo de los gastos.

La solución aún no estaba definida, pero el punto más firme era la presencia del empleador en el emprendimiento educacional profesionalizante. La insisten-

| 15 Ibidem.

cia con que el Estado trataba de comprometer al empresario en el proceso traduce el tipo de ideología corporativa que influía en las acciones del gobierno y se reflejaba en el pacto de coalición promovido por él.

Sin embargo, no era ése el pensamiento del Ministerio de Educación, que desde 1936 venía preparando –a través de una comisión– una ley que consolidara todos los aspectos de la enseñanza profesional en su conjunto, naturalmente afirmando también el control, la hegemonía de aquel Ministerio. Excluida la formación de las carreras militares, las demás modalidades de enseñanza deberían situarse dentro del sistema educacional propuesto, que abarcaría todo el país, consolidadas en la Ley Orgánica de la Enseñanza Industrial. El propio Ministro Capanema aducía que “no era lógico que la instrucción para aprendices estuviera en las manos de un órgano creado para otros fines”, en una referencia a la representación clasista de los industriales.<sup>16</sup>

No obstante, el “jefe de la nación” –como se lo llamaba– era partidario de la participación de las empresas en el costo y en la ejecución del aprendizaje que sería realizado en los establecimientos fabriles.

De esa disposición de Vargas se valieron los líderes de la industria, Euvaldo Lodi y Roberto Simonsen –el primero gozando de elevado prestigio en el Gobierno–, para defender una solución institucional en que el empresariado sería el responsable de toda la erogación y no apenas de los costos. Los argumentos de Lodi, según declaraciones de Faria Góes, no convencieron a Gustavo Capanema, que “se rindió apenas a la persistencia del representante sindical”. Lodi recordaba que “los empresarios eran los encargados de financiar”. Resaltaba “con mucho tacto para no ofender al Ministro” que el sistema ganaría en flexibilidad en manos de la industria y no habría los obstáculos burocráticos del servicio público”. En última instancia, enfatizaba que “las clases así lo querían”, refiriéndose a lo que sería la voluntad del empresariado.

Entre la corriente tecnicista ministerial y el involucramiento de los sectores económicos, el presidente Vargas optó por la segunda alternativa, reafirmando la posición del pacto corporativo. Vencida la resistencia de Capanema y dada la luz verde, los líderes empresariales convocaron a Roberto Mange –del sistema de aprendizaje de la red ferroviaria, a Joaquim Faria Góes Filho– relator de la Comisión Interministerial de 1930 –y a João Luderitz de la cooperación alemana– para elaborar los estatutos del nuevo organismo. El proyecto de decreto-ley

| 16 Ibidem.

creando el Servicio Nacional de Aprendizaje de los Empleados de la Industria (SENAI) fue encaminado para su firma juntamente con el proyecto de la Ley Orgánica y la reglamentación de los cursos, justificados por la misma exposición de motivos. Getulio Vargas decretó la ley del SENAI el 22 de enero de 1942 y apenas ocho días después los otros dos. El organismo destinado a la ejecución surgía antes que la ley general. La renuncia del educador Faria Góes, siendo él funcionario del Ministerio de Educación, habría contribuido a la solución del problema desde un órgano autónomo.<sup>17</sup>

La estructura organizacional del SENAI se fue diseñando en varias oportunidades y siguiendo varias influencias, acumulativamente. La primera fuente de experiencia provino del sector ferroviario paulista, donde se había creado una “Escuela Profesional de Mecánica” vinculada al Liceo de Artes y Oficios de San Pablo. Esa escuela introdujo dos aspectos nuevos al sistema de enseñanza profesional: acuerdo de entrenamiento con la empresa, y pasantía práctica en los talleres de los establecimientos como parte de la formación metódica. Además, aplicó por primera vez el test psicotécnico de selección de alumnos, lo que significó un incremento en el prestigio de los cursos, alejando el sentido de atención a los “menos favorecidos”.

Luego, otras iniciativas aparecieron, en el mismo sector, posibilitando que surgiera la idea de congregar todo el entrenamiento para las ferrovías. Así fue como se organizó el Centro Ferroviario de Enseñanza y Selección Profesional (CFESP), mantenido por las empresas del rubro en colaboración con el gobierno estadual. A nivel del estado, se formaba una estructura de enseñanza técnica, articulando gobierno y empresarios.

El Centro era administrado por una comisión superior, formada por representantes de los ferroviarios, de la Secretaría de Transportes y de la Secretaría de Educación, que nombraba un director para los servicios.

Otra fuente de contribución, a lo que vendría a ser el SENAI, está representada por las iniciativas de la OIT. La Recomendación sobre Aprendizaje, de 1939, fijó los conceptos de esa modalidad de enseñanza, principalmente definiendo su vinculación esencial con el empleo y estableciendo los comportamientos esperados del aprendiz y del empleador. La contribución de la OIT puede ser sentida no solo como un panorama general del asunto, en donde su prestigio influiría, sino también en la indicación de responsabilidades y procedimientos.

| 17 Boclin, R., *Conversando sobre educação*, ABE, 2001.

La concepción de los “community colleges” norteamericanos tuvo también importancia para la configuración del sistema SENAI. Los años cuarenta fueron testigos de la penetración cultural intensiva del gran país del Norte en América Latina y particularmente en Brasil, “como acción política gubernamental desarrollada durante la Segunda Guerra, a fin de enfrentar las políticas culturales de Italia, Alemania y Japón”.<sup>18</sup>

“La superioridad militar y la sociedad afluyente consideraban a los Estados Unidos un modelo de civilización a ser seguido por el mundo y por Brasil.”<sup>19</sup>

La realización de eventos culturales procuraba demostrar las relaciones de “buena vecindad” entre los dos países. El musical “Joujoux e balangandans”, que expresa esas buenas relaciones, fue llevado a escena en 1939 para recaudar recursos para las obras sociales de la Señora Darci Vargas. Los “Community Colleges” representan un modelo de amplia cooperación entre gobierno y sector privado y apuntan hacia la responsabilidad de la empresa en la formación del trabajador.

Pero fue también el deseo de Doña Darci de prestar asistencia a los chicos de la calle, y muy particularmente su campaña por los “pequeños canillitas”, lo que animó las iniciativas de creación de entidades educativas volcadas hacia el menor “menos favorecido por la suerte”.

Por lo tanto el SENAI trae, en sus venas, las influencias acumuladas de la OIT, de la cultura privatista norteamericana, de los intereses sociales de la primera dama y de la tradición alemana de aprendizaje. Un ejemplo de amalgama intelectual que resultó en una institucionalidad consistente por verdadero milagro.

A pesar del conflicto entre la forma de ordenamiento del aprendizaje pretendido por el Ministerio y el modelo finalmente editado, no se nota discordancia entre los documentos de creación de ese órgano y la propia Ley Orgánica reguladora de la enseñanza industrial en general, donde no hay referencias directas al SENAI, pero se mencionan “servicios” y se establece que “la enseñanza de oficios constituye obligación de los empleadores, que también deben admitir aprendices en debida proporción y administrar las escuelas ligadas a ellos. Admite la organización, en ámbito local, regional o nacional, de servicios a los que se subordinan escuelas de más de un establecimiento industrial. Sin embargo, por lo menos en un punto, hubo cambios. La Ley Orgánica preveía el control ministerial sobre el aprendizaje, pero el Decreto 4.048, de 22 de enero de 1942,

18 Lippi, 2000.

19 Ibidem.

creaba el SENAI y transfería a la Confederación Nacional de la Industria la competencia para organizarlo y dirigirlo.

Estableció además una tasa –contribución obligatoria– que todos los establecimientos industriales tendrían que pagar, para montar y pagar los costos de las escuelas de aprendizaje. Fue utilizado un decreto-ley con el fin de otorgar al sistema un carácter coercitivo. Por un lado, los industriales siempre se resistieron a la idea de institucionalización del aprendizaje; si cedieron, se debió a las presiones constantes del gobierno. Por otro lado, la Confederación no tendría fuerza para obligar a sus asociados a contratar aprendices, matricularlos en las escuelas y además contribuir al mantenimiento de la entidad.

En 1942 Vargas ya había optado por el reconocimiento de las “asociaciones espontáneas”, de naturaleza particular, como la Federación de las Industrias del Estado de San Pablo, que existía desde 1929, y a la cual atribuía status de “órganos técnicos y consultivos”, constituidos en “defensa y coordinación de intereses económicos y ocupacionales”.<sup>20</sup>

El comportamiento del empresariado, en relación a las leyes y beneficios laborales, siempre ha sido bastante restrictivo. Argumentos de resistencia, como el de que era necesario “primero crear para después distribuir” contaban con adeptos aun entre los líderes más liberales, como Roberto Simonsen, y propagaban la idea de no ceder sino en última instancia.<sup>21</sup>

Asumir el SENAI representó una decisión de ese tipo, ante la clara disposición del gobierno de que las empresas mantuvieran los costos financieros. Dada una situación en que tendrían que contribuir sin controlar, el mal menor sería administrar todo el proceso. Schmitter registra que el aporte de recursos provenientes del cobro de tasa obligatoria a las empresas reforzó las arcas de las Federaciones e incrementó su poder como agencias de presión en favor de los industriales.<sup>22</sup>

En realidad, no constaba del Decreto de creación del SENAI cualquier artículo sobre el control del uso de esos recursos. Solamente más tarde quedó establecida la obligatoriedad de auditoría externa y prestación de cuentas al Tribunal de Cuentas de la Unión. Aun así, los reglamentos prevén la contribución directa de las entidades de aprendizaje a los órganos clasistas patronales “a título de administración”.

20 Schmitter, Phillip, *Interest conflict and political change in Brazil*, Stanford, 1971.

21 Carone, Edgard, *op. cit.*

22 Schmitter, Phillip, *op. cit.*

#### 4. **Sociedad civil y responsabilidad social**<sup>23</sup>

No se sabe a ciencia cierta el tipo completo de sociedad que se está generando en el mundo occidental. Se sabe que el Estado fue condenado y debe entrar en decadencia, cediendo espacio a la iniciativa privada espontánea. Se sabe que las fronteras nacionales están bajo fuego cruzado y a pesar de que las reglas no son iguales para todos, en teoría no se da cabida a políticas proteccionistas. En el mismo sentido, todos los campos de la existencia humana están siendo sometidos a los dominios de lo individual y de lo privado. La ideología dominante desprecia de la capacidad de lo colectivo para organizar la sociedad, o por lo menos así lo hace creer. Se trata del liberalismo en sus diversas versiones invadiendo todo el terreno. Nadie espera o cree que ése sea el fin de la historia, pero mientras el desfile no cambie, parece necesario repensar el rol de las organizaciones civiles y promover en otros términos el fortalecimiento de las estructuras diferenciadas de la sociedad.

En el terreno neoliberal los empleados públicos fueron condenados a la hoguera, debido a que sus perfiles fueron considerados como fuera del tiempo, vinculados al mal funcionamiento de los gobiernos, a la corrupción en el trato de la cosa pública y por prestar malos servicios a la sociedad. Mientras tanto, los empresarios fueron proyectados al escenario de las virtudes y de la buena ingeniería en la construcción de la riqueza, verdaderos íconos de la modernidad. Pero parece que en casa de herrero, cuchillo de palo. Todos los días se ve en los medios la adulteración de productos, el aumento especulativo de precios, la falta de contribución a la previsión social, la omisión de información significativa al consumidor, y una infinidad de transgresiones todas ellas atribuibles a lo que comúnmente se reconoce como empresarios. Alguien dirá: que se vayan los curas, pero que quede la iglesia. Puede ser, pero esto ya sería del dominio del liberalismo religioso, y sería demasiado atrevimiento. Ser malo y ser bueno no es un privilegio de clase.

A su vez, el Estado, habiendo renunciado a sus poderes, ya no domina con eficiencia ni siquiera lo que era considerado su privilegio exclusivo, el uso de la fuerza física. Habiendo creado a su semejanza los órganos reguladores, apostando a la reproducción de la leyenda de David contra Goliat, pero identificados con el desgaste, por ser los encargados de autorizar incrementos en tarifas y

| 23 Publicado en *Jornal do Brasil* el 4 de julio, 2001.

precios, el Estado terminó generando dependencia de los propios recursos institucionales movilizados para asumir el rol del control del desempeño de las funciones sociales privatizadas. En última instancia, órganos privados tendrían que asumir las tareas de control necesarias en la nueva ingeniería social. Como es el caso de los Órganos de Control Profesional (CREA, OAB y similares), que se atribuyen, justamente, el deber de asegurar el buen desempeño de sus cuadros, en contrapartida de las reglas liberales y de esa forma ayudando a la sociedad en general. De la misma manera, competiría a las organizaciones empresariales ampliar sus funciones a fin de regular, dentro del espíritu de la iniciativa privada, el buen comportamiento de sus asociados y los sindicatos harían igualmente su parte entre los trabajadores en general, buscando crear una nueva cultura en las relaciones de trabajo.

Sería difícil aceptar las cosas como se vienen diseñando, donde la cotidianidad del ciudadano se limita a reclamar individualmente por los malos servicios, los pequeños errores tal vez intencionales de las grandes empresas y por los nuevos oligopolios creados por la privatización. Sería mucho menos onerosa para la sociedad la fiscalización institucional, la única que tal vez consiga enfrentar las virtudes contradictorias del empresariado. Sin renunciar, naturalmente, al juicio en última instancia, que tan solo la sociedad en conjunto puede ejercer, especialmente en el acto electoral, que debe ser, por esa razón, perfeccionado.

Y finalmente sería conveniente darle más vuelo al cooperativismo. Al fin y al cabo, quizás no exista otra entidad tan cercana al mismo tiempo del capitalismo y del socialismo, sin enredarse con cualquiera de las dos partes. Las resistencias al cooperativismo, al que todos parecen temer, constituyen un misterio de la historia del mundo. Sin embargo, podrían ser presentados en su favor miles de casos concretos de éxito como también inexplicables dificultades.

En la ciudad de Niteroi, una cooperativa escolar que viene haciendo lo que el Estado tendría que hacer, no se libera de impuestos y paga cerca de cuatro mil reales solamente de impuestos. Cooperativas de trabajadores, que podrían ser de gran ayuda a la crisis del empleo, son desvirtuadas por inescrupulosos y falsos empresarios, que registran cooperativas fraudulentas, apenas para eludir la legislación laboral. Muchas de las cooperativas sencillamente no prosperan por no lograr enfrentar la competencia desleal de firmas particulares que no pagan impuestos y no respetan obligaciones sociales.

## 5. Conclusiones

Los empleadores se beneficiaron con las relaciones de poder durante el Estado Novo y constituyeron un modelo institucional bastante original, favoreciendo su dominio sobre la formación del trabajador, además de administrar su tiempo libre y condicionar muchas de sus costumbres familiares y alimentarias. La interferencia patronal sobre amplios aspectos de la vida del trabajador ha sido significativa. Como si el modelo respondiese a una visión paternalista en que el capital asume como suya la obligación de velar por la preparación integral del trabajo como factor de producción, que necesitaría cuidados inclusive para su reproducción.

Y eso no fue todo. Entendiendo que se trataba de la contribución financiera del empleador, destinaron un porcentaje “limpio” para sus propias entidades de clase, a título de retribución por el esfuerzo de administrar las instituciones de formación y ocio. Ese dinero ayudó decisivamente a la consolidación de las entidades patronales clasistas, además de ayudar a la defensa de sus intereses junto a amplios sectores de gobierno y áreas de poder. Hasta hoy esos recursos son transferidos, mensualmente, sin discusiones, a los cofres de las confederaciones y federaciones patronales por todo el país.

Hace muchos años que tal entendimiento ya no prevalece. Es sabido que la contribución fiscal proviene de la empresa y, por consiguiente, es trasladada a los costos operacionales y fijada en el precio de los productos y servicios. El que paga, en última instancia, es el consumidor, la sociedad en general. Por lo tanto, la cesión de los recursos a las entidades de clase puede ser considerada un exceso, seguramente injustificado en términos sociales y de política de relaciones de trabajo.

No se puede ignorar que, en cambio, los empresarios construyeron entidades sólidas y pioneras, que actúan en general con eficiencia en la ejecución de sus actividades y en respuesta a sus objetivos. Se hace difícil evaluar qué valor compensatorio tiene esto. Se puede uno plantear si habría formas alternativas y supuestamente más rentables de llevar a cabo la educación profesional. O aun una forma educativa más propicia para alentar el destino profesional de los trabajadores, pero ese tipo de discusión no encontraría parámetros y no llegaría a conclusiones definitivas. Como principio igualitario y democrático, de todos modos, cabría cuestionar la ausencia de representación de los trabajadores, en igualdad de condiciones, para diseñar sus propios caminos profesionales. Si-

guiendo el modelo de cooperación laboral de la OIT, hubiera sido adoptado el tripartismo en la administración de esas entidades. Como ejercicio intelectual, parece fácil imaginar que la creación de esas entidades en los días actuales traería necesariamente la marca tripartita. Como filosofía de construcción de una política nacional de relaciones de trabajo, pautada en la “buena fe”, dentro del espíritu de los Convenios y Recomendaciones de la OIT, la administración tripartita se impone como un principio y como un instrumento de justicia social.

El mundo del trabajo debe reencontrar los principios de la igualdad, de la solidaridad y de la justicia social, como base de la construcción de una sociedad realmente democrática.

