MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

EL ESTADO BRASILEÑO Y LAS REFORMAS LABORALES: UN ANÁLISIS DE LA SUBCONTRATACIÓN COMO HERRAMIENTA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS A PARTIR DE LOS AÑOS 1960

THE BRAZILIAN STATE AND LABOR REFORMS: AN ANALYSIS OF SUBCONTRACTING AS A TOOL ADMINISTRATIVE REFORMS SINCE 1960

YURI RODRIGUES DA CUNHA
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior [Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior] (CAPES)
Facultad de Filosofía y Ciencias, Marília, Estado de São Paulo, Brasil

RESUMO:

Este artigo tem por objetivo analisar as reformas trabalhistas e administrativos no Brasil e, também, as mudanças adotadas pelo Estado brasileiro sobre a matéria da subcontratação a partir dos anos 1960. Além disso, para atingir os objetivos, é feita uma análise política econômica de desenvolvimento, com vistas a demonstrar que essas mesmas práticas, o Estado brasileiro adotou medidas de subcontratação como uma estratégia de conseguir mudanças nas reformas. Para este fim, são analisadas as leis sobre a matéria, que representam uma mudança no modelo jurídico e administrativo do Estado brasileiro e refletem, progressivamente, o abandono do modelo keynesiano e a adoção de um postulado neoliberal. A hipótese apresentada é que, as reformas administrativas e trabalhistas adotadas pelo Estado brasileiro estão em conformidade com os princípios neoliberais, ou seja, conceber a administração pública como uma empresa.

PALAVRAS-CHAVE: Estado-brasileiro; subcontratação; reformas trabalhistas e administrativas;

RESUMEN:

El presente artículo tiene por objeto analizar las reformas laborales y administrativas realizadas en Brasil y, asimismo, las transformaciones que adoptó el Estado brasileño en materia de subcontratación a partir de los años 1960. Así mismo, para llegar a los objetivos, es hecho un análisis de la política económica de desarrollo, con vistas a demonstrar que mismo en estas prácticas, el Estado brasileño adoptó medidas de subcontrataciones como estrategias para lograr cambios en las reformas. A tal fin, se analizan las leyes sobre la materia, que representan un cambio en el modelo jurídico y administrativo del Estado brasileño y reflejan, progresivamente, el abandono de un modelo keynesiano y la adopción de un postulado neoliberal. La hipótesis planteada, es que, las reformas administrativas y laborales adoptadas por el Estado brasileño se realizan de acuerdo con los principios neoliberales, es decir, conciben a la administración pública como una empresa.

PALABRAS-CLAVE: estado brasileño; subcontratación; reformas laborales y administrativas

ABSTRACT:

This article aims at analyzing the labor and administrative reforms in Brazil and likewise the transformations adopted by the Brazilian State on subcontracting from the year 1960. Also, to reach the objectives, an analysis is made economic development policy, in order to demonstrate that, even in these practices, the Brazilian government adopted measures subcontracting as strategies for achieving changes in the reforms. To this end, the laws on the subject, which represent a change in the legal and administrative model of the Brazilian state and reflect progressively abandoning a Keynesian model and the adoption of a neoliberal postulate, are analyzed. The hypothesis is that, administrative and labor reforms adopted by the Brazilian State are performed according with neoliberal principles, namely they conceive public administration as a company.

KEYWORDS: Brazilian state; subcontracting labor and administrative reforms

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objeto analizar las reformas laborales y administrativas realizadas en Brasil y, asimismo, las transformaciones que adoptó el Estado brasileño en materia de subcontratación a partir de los años 1960. A tal fin, se analizan las leyes sobre la materia, que representan un cambio en el modelo jurídico y administrativo del Estado brasileño y reflejan, progresivamente, el abandono de un modelo keynesiano y la adopción de un postulado neoliberal.

Sostenemos acá, que el postulado neoliberal es un conjunto de prácticas y políticas--económicas que fueran adoptadas por los gobiernos latino-americanos desde fines del siglo XX, cuya la primera experiencia histórica fue en la dictadura de Pinochet en Chile (HARVEY, 2008). Pero, el principio neoliberal ganó fuerza político-ideológica en los países de latino-américa desde noviembre de 1989, después que miembros del gobierno de norte américa y organismos multilaterales como, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano del Desarrollo, tuvieran reunidos en Washington D.C., cuyo objetivo eran comprender la crisis económica de latino-américa y como sanar estas por medio de reformas estatales. La temática del encuentro fue “Latin American Adjustment: how much has happened?”, y fue convocada por el entonces Institute for Internacional Economics. Las conclusiones de esto encuentro fue llamado de manera informal de “Consenso de Washington” (BATISTA, 1995).

Según Batista (1995), los principios del Consenso de Washington eran una complementariedad de la democracia y economía del mercado, pero, había una preferencia de lo primer en razón del segundo. El postulado neoliberal tiene como tesis fundamental, la idea de que los estados y gobiernos nacionales, en caso de latino-américa, non serían más

capaces de promover el crecimiento económico, pues, estos estarían en bancarrota y, por lo tanto, serían incapaces de formular políticas macroeconómicas, monetarias y fiscales. Así, la idea de modernización de latino-américa tenería que ser llevada a cabo por los procesos de reformas económicas, con vista el fortalecimiento del "libre" mercado.

La instalación definitiva del modelo neoliberal en Brasil se da en los años 1990, pero las condiciones para que tales políticas se hagan efectivas se construyen desde los años 1960, sobre todo a partir de la dictadura cívico-militar brasileña (1964-1984), que dicta el primer decreto-ley sobre reformas administrativas en el Estado. En este sentido, la dictadura brasileña tiene características particulares, dado que, al mismo tiempo en que realiza reformas administrativas, implementa también políticas de desarrollo. Sin embargo, como se sostendrá en este artículo, tales medidas reflejan el avance de una tendencia conservadora en materia de políticas administrativas y laborales en el país, que empieza en los años 1960 y constituye una de las bases para las reformas neoliberales de los gobiernos Collor (1989-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Aun después de dicho período, durante el gobierno del presidente Lula (2003-2010), las políticas de subcontratación y las reformas laborales no son objeto de revisión, sino que, por el contrario, se perpetúan en el tiempo. En esta materia, resultan identificables las tendencias conservadoras de ese gobierno, que mantuvo las mismas prácticas laborales de los períodos anteriores, aunque no se lo pueda calificar como neoliberal.

El presente artículo plantea la hipótesis de que las reformas administrativas y laborales adoptadas por el Estado brasileño se realizan de acuerdo con los principios neoliberales, es decir, conciben a la administración pública como una empresa. Es así como el modelo adoptado a partir de los años 1960 se guía por una tendencia conservadora en materia de políticas administrativas y laborales. La metodología de trabajo consiste en el análisis de los decretos-leyes, enmiendas constitucionales, proyectos legislativos y obras teóricas que se relacionan con el tema propuesto.

En la primera parte de este artículo, se presenta una breve historia de la economía brasileña, desde la segunda mitad del siglo XX en adelante, en la que se concibe el Estado como un agente de financiación del desarrollo industrial brasileño y se fijan las bases para un análisis posterior de las reformas administrativas y laborales. En un segundo momento, se exponen las reformas laborales y administrativas que siguen los postulados neoliberales. En la tercera parte, se examinan los proyectos legislativos sobre subcontratación que se encuentran en trámite en el Congreso brasileño. Finalmente, se presentan las consideraciones finales del trabajo.

EL ESTADO BRASILEÑO Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Para analizar las reformas neoliberales efectuadas en Brasil durante los años 1990, resulta necesario examinar el rol que tuvo el Estado en el desarrollo capitalista en ese país. Las políticas de desarrollo productivo del Estado se han adoptado en un período de expansión de la economía capitalista, los llamados «años dorados», que duraron desde el final de la II Guerra Mundial hasta los primeros años de la década de 1970. En dicho período, la economía mundial creció a tasas exponenciales, la producción de manufacturas se cuadruplicó entre los años 1950 y 1970, y el comercio mundial aumentó, conjuntamente con la producción agrícola (HOBSBAWM, 2010).

Las bases de sustentación de ese período fueron las prácticas productivas del binomio taylorismo/fordismo, por un lado, y las políticas económicas keynesianas, por el otro. Así, Harvey (2003) sostiene que ese momento de expansión del capitalismo se debió a «un conjunto de prácticas de control del trabajo, tecnologías, hábitos de consumo y una configuración del poder político-económico que podría denominarse fordista-keynesiana» (2003: 119).

Estos desarrollos no ocurrieron de igual manera en los distintos países, tampoco en los países centrales. Sin embargo, tales avances de la economía capitalista fueron posibles en virtud de un relativo libre comercio[1] y una libre circulación de capitales y monedas estables, sostenidos por la dominación económica de EE.UU. y el patrón dólar, que funcionó como estabilizador de la economía mundial[2] (HOBSBAMW, 2010). En ese contexto, el crecimiento ha sido posible debido a una serie de compromisos adoptados por los Estados nacionales:

> El Estado tuvo que asumir nuevos roles (keynesianos) y construir nuevos poderes institucionales; el capital corporativo tuvo que ajustar ciertos aspectos para seguir los caminos de la ganancia segura; y el trabajo organizado tuvo que asumir nuevos roles y funciones relativas al desempeño del mercado de trabajo y los nuevos procesos de producción. El equilibrio de poder, tenso, pero firme, que había entre el trabajo organizado, el gran capital corporativo y los estados nacionales, echa las bases del poder de expansión del período posterior a la II Guerra, el cual se logra mediante un proceso de lucha (HARVEY, 2003: 125).

[1] «En este período, se registra un crecimiento sin precedentes del comercio internacional, que crece del 8% de la producción mundial antes de la Primera Guerra Mundial a aproximadamente el 20% a fines del siglo XX» (MORAES, 2006: 21).

[2] El acuerdo de Bretton Woods, firmado en 1944, convirtió al dólar en la moneda de reserva mundial con respaldo en oro. Asimismo, vinculó el desarrollo económico mundial a la política fiscal y monetaria de los Estados Unidos, creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRD).

Es importante tener en cuenta que las políticas de bienestar social han desempeñado un papel fundamental en la expansión del capitalismo. Entre sus funciones, se destacan los intentos de controlar los ciclos económicos y, asimismo, coordinar políticas fiscales y monetarias por medio de la inversión pública en sectores considerados vitales para el crecimiento y desarrollo de la producción y el consumo masivos. En cierto aspecto, ello aseguró niveles de empleo relativamente plenos, mientras que los gobiernos buscaban ofrecer un complemento de los sueldos mediante la seguridad social, atención médica, educación, vivienda, etc.

> El Estado debería garantizar, en alguna medida, los salarios sociales o intentar, ya sea mediante políticas redistributivas o acciones legales, remediar las desigualdades y combatir el relativo empobrecimiento y la exclusión de las minorías. La legitimación del poder estatal dependía cada vez más de la capacidad de ofrecer servicios sociales. [...] Tales condiciones dependían del aumento de la productividad del trabajo [...]. Esta es la manera por la cual el Estado keynesiano de bienestar social podía ser fiscalmente viable (HARVEY, 2003: 133).

En virtud de lo dicho, es posible identificar un compromiso por parte de los Estados con el desarrollo del capitalismo en el período posterior a la Segunda Guerra. Según Braverman (1974), las condiciones de expansión se apoyaban en la estructura del propio capitalismo, pues, como la producción es superior a lo que el consumo puede absorber, este tiende a ser el origen de las crisis económicas, estagnaciones y aumentos de la capacidad ociosa, y por ello, el Estado funcionaría como un regulador de esa relación, debiendo aumentar sus gastos cuando sea necesario. De este modo, para comprender los gastos del Estado en el período analizado, es necesario concebirlo como un agente del desarrollo capitalista, que amplía el gasto público con el objeto de, por un lado, mantener una demanda efectiva –lo que implicaría un aumento en el índice de empleo y, por ende, alentaría la financiación externa–, y por el otro lado, garantizar los llamados «salarios sociales», es decir, las políticas redistributivas destinadas a reducir las desigualdades del sistema capitalista.

El proceso económico y político no podría haber sido distinto en Brasil, dada su incorporación al ciclo económico expansivo del capitalismo en una condición subordinada, conjuntamente con los demás países de América latina[3]. En el período que va desde la Segunda Guerra Mundial hasta el final de la dictadura militar, Brasil vivió muchos cambios y se desarrolló económicamente, aunque dicho proceso ha sido muy desigual, con bajos sueldos en algunos sectores industriales y crisis económicas en determinados

[3] De todas formas, los países se América latina se han integrado de distintas maneras a ese ciclo. En este sentido, es posible afirmar que han reproducido una suerte de relación centro-periferia, en que los procesos en Brasil, Argentina y México, a pesar de sus diferencias, guardan cierta semejanza entre sí, lo que no ocurre, por ejemplo, con Bolivia y Paraguay.

momentos. De todos modos, en general, el período se caracterizó por el crecimiento económico y el papel preponderante del Estado.

En esa época, se multiplicaron las teorías y hubo debates muy profundos acerca del modelo de desarrollo brasileño. Las tendencias eran variadas, desde las liberales más conservadoras hasta las más progresistas, socialistas, comunistas, nacionalistas o internacionalistas. Había muchas discusiones[4] sobre el desarrollo con dependencia, por un lado, y el autónomo, por el otro; no obstante, todas apuntaban a la necesidad de lograr el desarrollo industrial[5], única prescripción para quienes quisieran abandonar la condición de país subdesarrollado[6]. En este sentido, Brasil tuvo distintos momentos: en unos, buscó desarrollar las industrias de base y los activos de producción, y en otros, privilegió el sector de los bienes de consumo[7].

Los tópicos antes señalados han generado grandes debates, pero no se podrán desarrollar en este artículo, dado que ello exigiría otros elementos teóricos. A los efectos del presente trabajo, lo importante es identificar las tendencias más generales del desarrollo industrial brasileño, cuyas bases se forjaron en virtud de la actuación del Estado[8]. En términos generales, el modelo de desarrollo industrial brasileño es el de «sustitución de importaciones» (TAVARES, 1981), que se hace más perceptible después de la crisis y la depresión de 1929-1932 y de la Segunda Guerra, y se profundiza entre los años 1956 y 1961. Si bien, por un lado, las prácticas de sustitución de importaciones permitieron el desarrollo industrial en Brasil, por el otro lado, generaron un desequilibrio externo que trajo aparejado el aumento de la inflación, el deterioro de las cuentas públicas y la reducción de los salarios, sobre todo a partir de los años 1950. Esto ocurrió según Tavares (1981), pues el proceso de sustitución de importaciones generó altos costos y falta de

[4] En ese período hubo un debate muy conocido entre Enzo Faleto y Fernando Henrique Cardoso, por un lado, y Rui Mauro Marini, por el otro. Los primeros suscribían a las teorías del desarrollo con dependencia y sostenían, en cierto modo, una idea de las ventajas comparativas, es decir, que Brasil debería insertarse en el mercado internacional con los sectores que tenía más desarrollados (algunos sectores industriales y el agroexportador). En sentido contrario, Marini adscribía a la teoría de la dependencia, que sostenía que el desarrollo de los países centrales es la causa de las condiciones de dependencia de América latina. Según dicha teoría, la acumulación de los países centrales se sostuvo sobre la base de la llamada «superexplotación del trabajo», los comercios y las relaciones de cambio del capital financiero. De este modo, para Marini, no sería posible alcanzar el desarrollo con dependencia, sino que, por el contrario, el desarrollo se podría lograr únicamente por la ruptura con el modelo capitalista.

[5] Algunos de los nombres más importantes de ese momento son Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Marini, Caio Prado Jr., Florestan Fernandes y Maria Conceição Tavares.

[6] Muchas corrientes en ese período sostenían que el atraso brasileño y latinoamericano de debía a los atrasados sectores agrarios. Esta era la mirada de la CEPAL, cuyo nombre de mayor influencia en Brasil es Celso Furtado. Estos análisis han sido objeto de profundas críticas. A tal respecto, cf. Oliveira, 1981.

[7] Para más precisiones acerca de esta discusión, cf. Oliveira, 1977.

[8] La acumulación originaria en Brasil, que permitió financiar parte de la industrialización, se debió sobre todo a la exportación de café y a los sectores del comercio internacional. Para más detalles sobre este proceso, cf. Silva, 1976.

competición, desempleo, sumado por la ausencia de planos de los gobiernos.

Las medidas que adoptaron los gobiernos, que tenían por objeto incentivar el desarrollo de la industria brasileña generaron aun más desequilibrios externos. Un ejemplo de ello ha sido el Plan de Metas de Juscelino Kubitschek, que buscaba invertir en los sectores más problemáticos –como el de energía, transporte, industria de base, educación y su obra más importante, la construcción de Brasilia–. Sin embargo, al final de su gobierno, los desequilibrios externos eran aún más grandes y la inflación volvía a crecer, lo que deterioró los sueldos y exigió de los trabajadores un «ahorro forzado» (SINGER, 1982).

Para Oliveira (1977), Brasil enfrentó una grave recesión entre los años 1962 y 1967, sobre todo en virtud de un patrón de acumulación basado en el departamento III[9]. Según el autor, las características de dicho patrón de acumulación, así como la manera como se ha financiado, generaron una perversa concentración de la riqueza. Ello se debe, sobre todo, a que el modelo de desarrollo industrial oligopólico generó un mercado selectivo, el cual privilegió, por ejemplo, la industria automovilística y naval, y se caracterizó por el aumento de la productividad del trabajo, aunque sin aumentos salariales. Como afirma Oliveira, la mera existencia de un departamento III en una economía subdesarrollada ya constituye, de por sí, una señal de concentración de la riqueza.

Con el golpe cívico-militar, la estrategia económica del nuevo régimen consistió en frenar la inflación, que alcanzaba el 90%. En este sentido, Campos, ministro de Planificación, y Bulhões, ministro de Hacienda, identificaron la existencia de un exceso de demanda por parte del Estado que tenía dos causas principales: los gastos públicos y los salarios elevados. Consecuentemente, se adoptaron medidas ortodoxas, tales como la disminución del crédito y de la emisión de moneda y la reducción del gasto público[10], a fin de intentar equilibrar las cuentas externas (SINGER, 1982). Asimismo, se empezaron cuatro grandes reformas –tributaria, financiera, laboral y administrativa[11]– que permitieron sentar las bases del llamado «milagro brasileño».

Según Singer (1986), el período del «milagro», que comprende los años 1968 a 1973, permitió que Brasil se convirtiera en un campeón de la desigualdad, dado que la

[9] El concepto de «departamentos» fueran creados por Marx en "El Capital", y ampliado por Michal Kalecki en tuya "Teoría de la dinámica económica: ensayo sobre los cambios cíclicos y el largo plazo". Acá partimos de la idea de Francisco de Oliveira (1977: 77) para referirse a los padrones de la acumulación y que según el autor son divididos en tres. Oliveira apunta que el departamento I son los sectores que producen los bienes del producción, el departamento II son los sectores productores de bienes de consumo no duraderos, y por fin, el departamento III los bienes de consumo duraderos. En el presente trabajo, nos interesan únicamente los departamentos I y III.

[10] Como se verá después, este período fue inaugurado por el Decreto-ley nº 200/67, de reforma administrativa del Estado.

[11] Las reformas laboral y administrativa se desarrollarán en el próximo capítulo.

economía creció en un tercio, pero la pobreza no disminuyó. El país creció en promedio un 11% al año, aunque lo hizo de manera desigual. El crecimiento se sostuvo con el equilibrio de la balanza comercial y el aumento de la producción y la productividad del trabajo, pero el auge del «milagro» fue también el inicio de su derrocada. El proceso de crecimiento estaba liderado por el departamento III, que impulsaba los demás departamentos; no obstante, si los sectores productivos de bienes de consumo crecen más que los activos de producción, la base de crecimiento que se genera es frágil, ya que aumenta cada vez más la necesidad de importar productos del departamento I. De este modo, en poco tiempo la balanza brasileña sufrió nuevos desequilibrios y un estrangulamiento de la economía que trajo inflación. Súmese a ello las crisis de superproducción, cuyo punto de partida fue la primera crisis del petróleo en 1973[12].

Con el agotamiento del «milagro» y las crisis a nivel mundial, el gobierno intentó una última medida para promover el desarrollo industrial, el II PND (Plan Nacional de Desarrollo), que tenía por objeto consolidar una economía moderna mediante la creación de nuevos sectores tecnológicos, ajustar las nuevas realidades económicas y realizar una nueva integración productiva nacional (CASTRO e SOUZA, 1985). Si, por un lado, estas medidas lograron que el país avanzara en algunos sectores y, por ejemplo, alcanzase el autoabastecimiento de hierro, por otro lado, exigieron aún más inversiones extranjeras, lo que agravó el problema de la deuda externa.

En los años 1980, la situación económica fue aún más grave. El país vivió un período denominado «estanflación», es decir, un estancamiento económico con inflación, y los gobiernos, para intentar frenar la crisis, acudieron al Fondo Monetario Internacional (FMI) a fin de hacer cerrar sus cuentas. Sin embargo, para conceder sus préstamos, el FMI les exigía que se adhiriesen a las «cartas de intención», es decir, devaluar su moneda, reducir la oferta monetaria, aumentar los impuestos internos, controlar los salarios y reducir los gastos del Estado. Estas medidas restrictivas impuestas por el FMI tenían por objeto recuperar la capacidad de pago del deudor (PIRES, 2010) y hacer que los países prestatarios adoptasen políticas neoliberales.

Los años 1980, según Carneiro (2002), se caracterizaron por la crisis de la deuda y la transferencia de recursos hacia el exterior, lo que redundó en una desorganización de la economía brasileña –que se reflejó, por ejemplo, en la hiperinflación–. En el mismo sentido, Filgueiras (2003) señala la existencia de un proceso de «reestructuración productiva» en los países centrales de economía capitalista. En los años 1980 se produjo un agotamiento de la capacidad del Estado de intervenir de manera directa en la economía,

[12] Este tema no se podrá desarrollar en el presente artículo porque excede el ámbito del trabajo, pero hay una amplia producción bibliográfica que lo contempla.

ya sea por las condiciones internas o externas. En ese momento, los gobiernos sufrieron presiones de los sectores empresarios brasileños para adoptar las políticas neoliberales[13] que estaban a la orden del día –esto es, reformas estructurales de desregulación de la actividad económica, privatización del sector público y apertura de la economía nacional a la competencia internacional (FIORI, 1995).

Hasta aquí, se buscó exponer el rol que tuvo el Estado brasileño en el desarrollo industrial y capitalista. Es evidente que habría muchas cuestiones más que discutir y, además, es posible que se hayan omitido cuestiones económicas importantes, como, por ejemplo, la manera como se financió ese desarrollo. Sin embargo, lo importante para el presente trabajo es describir, en términos generales, el rol que tuvo el Estado brasileño en el período y analizar cómo las políticas económicas crearon y fortalecieron una burguesía que, posteriormente, sembró las ideas de reformas administrativas y laborales.

Según Oliveira (1977), el Estado brasileño ha sido central en el desarrollo de una economía dinámica en Brasil, la del llamado «Estado proveedor». Según este modelo, el Estado debe intervenir de manera directa en la economía y en los mercados de trabajo, regular y crear legislación laboral y aglutinar las fuerzas productivas, logrando las condiciones necesarias para la acumulación de las fuerzas capitalistas.

> La intervención estatal en la esfera económica, en la regulación de los demás factores y, más allá del trabajo, actuando en la fijación de precios, en la distribución de las ganancias y pérdidas entre los diversos estratos o grupos de las clases capitalistas, en el gasto fiscal con fines directa o indirectamente reproductivos [...] Aquí, su rol consiste en asentar las bases para que la acumulación capitalista industrial de las empresas pueda reproducirse (OLIVEIRA, 1977: 18).

En estos términos, la intervención estatal directa en la economía y la capacidad de impulsar el proceso de monopolización del capital eran decisivas para lograr una mayor integración del país en una economía internacional (BELLUZZO : COUTINHO, 1984). Es importante tener presentes las bases económicas y la manera en la que el Estado intervino para comprender las críticas que dicho modelo sufrió después, sobre todo en el período que antecedió las reformas y la adopción del modelo neoliberal. En este sentido, aun en un momento en que actuó como agente central del desarrollo capitalista en Brasil, siguiendo los postulados del desarrollismo, el Estado brasileño también ha adoptado medidas de corte liberal, como, por ejemplo, los intentos de reformas administrativas para «achicar su tamaño».

[13] Volveremos a este punto después.

LAS REFORMAS LABORALES Y ADMINISTRATIVAS Y LAS PRÁCTICAS DE SUBCONTRATACIÓN

A la par de los fundamentos económicos, que son la base de toda acción política, resulta importante analizar los aspectos políticos y legales de las reformas laborales y administrativas. A pesar del rol central del sector estatal en el desarrollo capitalista brasileño, los intentos de desestructurar la fuerza del trabajo siempre estuvieron presentes.

La industrialización y el desarrollo brasileños, impulsados por el Estado, no se dieron de manera lineal, sino que, por el contrario, han implicado un proceso complejo y con distintos matices. De conformidad con lo dicho anteriormente, desde el primer gobierno de Vargas (1930) hasta el fin de la dictadura (1984), el sector estatal operó como un aglutinador de las fuerzas productivas, intervino en forma directa en la esfera económica y, así, generó las condiciones necesarias para el desarrollo industrial. Sin embargo, su accionar no siempre ha sido coherente con esos fines. En efecto, algunas disposiciones normativas dictadas en pleno período del Estado proveedor reflejan una impronta liberal que pretendía descentralizar la administración y promover reformas laborales, sobre todo mediante la subcontratación en el ámbito estatal.

Antes de proceder al análisis de los instrumentos legales adoptados por el Estado brasileño para permitir la subcontratación en los sectores públicos, cabe señalar tres leyes creadas a comienzos de la dictadura cívico-militar, las cuales han sido el punto de partida para las reformas laborales y tuvieron un papel importante en la acumulación del capital. La primera de ellas fue la Ley nº 4330, del 1º de junio de 1964, que regulaba el derecho de huelga de los trabajadores. La segunda, la Ley nº 4589, del mismo año, puso fin a los impuestos sindicales y significó un duro golpe contra las organizaciones gremiales. Finalmente, el Decreto-ley nº 59.820, de 1966, creó el Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo, un fondo de carácter financiero creado por los patrones para sus empleados.

En tesis, las leyes n° 4.330 y 4.589 hay puesto nuevas condiciones para las clases trabajadoras, pues, al paso que limitó las formas de las acciones de los trabajadores, limitando las huelgas, aún había sido creado el Departamento Nacional de Empleo y Salario, subordinado a lo Ministro del Estado, y que debería ser el responsable para instruir los procesos de reajuste salarial. Por lo tanto, estas dos legislaciones tuvieran una fuerza de desmovilizar los trabajadores, sobretodo, porque en la primera ley aportada, había una cláusula que no autorizaba huelgas en los sectores fundamentales y esenciáis

para la defensa del interés nacional[14], así, creaban nuevas condiciones de dificultad para los trabajadores, debilitando el poder de resistencia de las clases obreras. Incluso, en el artículo 14 de la ley 4.330, es descrito que en las actividades fundamentales que no puedan parar el trabajo, las autoridades competentes irán guarnecer y hacer funcionar el respecto servicio, o sea, por medio de los aparatos represivos del estado.

El Decreto-ley nº 59.820, aunque en teoría no puso fin a la estabilidad laboral, sí lo hizo en la práctica. La nueva norma otorgaba la opción de elegir entre dos regímenes de contrato de trabajo, el viejo o el nuevo. Según el régimen anterior, los trabajadores adquirían estabilidad laboral con 10 años de antigüedad y, una vez transcurrido dicho plazo, no podían ser despedidos. El nuevo régimen, a su vez, creó un fondo para garantizar el derecho a indemnización en caso de despido. Con la promulgación del decreto-ley, los empleadores empezaron a contratar por el nuevo régimen, lo que significó una violación a las leyes laborales brasileñas, que preveían, en el artículo 492 del código laboral brasileño, denominado CLT (*Consolidação das Leis do Trabalho*), la estabilidad para el trabajador contratado por más de 10 años por la misma empresa, salvo en casos de faltas graves o fuerza mayor (COIMBRA, 2000). Sobre la base de lo dicho, es posible identificar la postura de la dictadura cívico-militar, contraria a los intereses de los trabajadores y favorable a los intereses patronales. Fue así como el gobierno *de facto* creó las condiciones de adopción de la subcontratación.

Aun en el período en que el sector estatal brasileño actuó como el principal agente económico de desarrollo del país, las políticas gubernamentales no siempre estuvieron encaminadas en un mismo sentido y, en efecto, se han adoptado medidas de reducción de gastos públicos. En este campo, surgen a la vista las contradicciones en las políticas de desarrollo brasileñas, que, por un lado, ofrecieron condiciones para la industrialización, y por el otro, promovieron reformas administrativas y laborales que permitieron el surgimiento y crecimiento de la subcontratación, o sea, eran medidas que favorecían el acumulo del capital en detrimento de los derechos de los trabajadores.

En 1967, el gobierno *de facto* dictó el Decreto-ley nº 200, relativo a la organización de la administración federal, que sentó los lineamientos de la reforma administrativa. La norma dividía la administración federal en dos partes: la administración directa, conformada por los servicios integrados a la estructura de la presidencia, y la administración indirecta, compuesta por los entes autárquicos, empresas públicas, sociedades de economía mista y fundaciones públicas. De acuerdo con el sexto párrafo de la norma, las

[14] Eran los siguientes sectores: servicios: energía, agua, luz, gas, aguas residuales, comunicación, transportes, carga o descarga, funerarios, hospitales, maternidad, venta de géneros alimenticio del primera necesidad, farmacias, hoteles, industrias básicas o esencial para la defensa nacional.

actividades de la administración federal deberían obedecer a los siguientes principios: planificación, coordinación, descentralización, delegación de competencias y control. Su objetivo residía en:

> Artículo 10, párrafo 7º. A fin de desprenderse de las tareas de planificación, coordinación, supervisión y control, y con el *objeto de impedir el crecimiento desmesurado de la máquina administrativa*, la administración procurará desobligarse de la realización material de tareas ejecutivas y acudirá, siempre que ello fuera posible, a la ejecución indirecta, mediante contratos, siempre que en el área pertinente exista una iniciativa privada desarrollada y con capacidad de realizar las tareas de ejecución (BRASIL; DL nº 200/67; [cursiva nuestra]).

Por tanto, según el decreto-ley, para impedir el crecimiento desmesurado de la máquina administrativa, se decide transferirla a la iniciativa privada, ya que, de acuerdo con dicha norma, las empresas privadas son capaces de prestar servicios de mayor calidad, rentabilidad y productividad[15]. No es casual que los gobiernos neoliberales se hayan utilizado del mismo discurso a fin de realizar sus reformas. La subcontratación se convirtió, entonces, en el objetivo de ambos gobiernos y alcanzó tanto la reforma administrativa como laboral.

El decreto-ley, con el que se pretendía reducir los gastos del Estado, se valía de la reducción de personal para evitar la contratación de nuevos trabajadores. Sin embargo, como afirma Amorim (2009), la norma no tuvo un resultado inmediato, dado que en el Estado todavía prevalecía la contratación directa de trabajadores sin concursos públicos. Con este decreto-ley, la subcontratación se utilizó por primera vez como un modo de descentralizar la administración pública y transferir a los sectores privados los servicios que podían realizar. De este modo, la subcontratación se convirtió no solo en una medida de descentralización administrativa, sino también en una manera de permitir el avance del capital hacia sectores donde no había acumulación, o sea, en la propia manera de contratación de las empresas que pasaran a ofertar servicios dentro de los sectores públicos, explotando estos trabajadores y extrayéndolos la plusvalía, haciendo con que estos cargos convirtiesen en mercancías. Así fue como se crearon las condiciones concretas para el crecimiento de la subcontratación en las empresas prestadoras de servicios al sector público.

Tres años después del Decreto-ley nº 200/67, se sancionó la Ley nº 5645, que fijó los lineamientos para la clasificación de los cargos de la Nación y los entes autárquicos que deberían ser objeto de contratación indirecta, es decir, subcontratación. El párrafo único del artículo tercero señala: «Las actividades relacionadas con el transporte, conserva-

[15] Artículo 95 del mismo Decreto-ley.

ción, custodia, operación de ascensores, limpieza y otras semejantes serán, preferiblemente, objeto de ejecución indirecta, mediante contrato, de conformidad con el artículo 10, párrafo 7°, del Decreto-ley nº 200, del 25 de febrero de 1967».

En otras palabras, si el decreto-ley no señaló qué sectores debían ser transferidos a la iniciativa privada y estar, por ende, sometidos a licitación, tres años después se aprobó una ley que empezó a definir qué sectores deberían someterse a la contratación indirecta (AMORIM, 2009). Este punto es importante para comprender el fenómeno de las reformas administrativas y laborales, dado que tales prácticas se han podido adoptar con más frecuencia luego de identificar qué sectores podían y debían ser alcanzados por ellas.

Cabe destacar que ambas normas han sido dictadas en un período de cambios para la economía brasileña. Conforme con lo ya expresado, en 1967 se estaban generando las condiciones del llamado «milagro brasileño», y en 1970, el país vivía el auge de ese proceso. Por ello, las condiciones de sanción de dichas normas han sido más favorables, en un momento en que el país buscaba insertarse de manera más dinámica en la economía global. A tal efecto, los administradores del capital empezaron a concebir la subcontratación como una herramienta de modernización que serviría para hacer más competitivas las relaciones de producción (GIOSA, 1995; OLIVEIRA, 1994; LEIRIA, 1992).

No es casual que esas prácticas pronto se trasladasen al sector público. Como aglutinador de las fuerzas productivas, el Estado no podía ir a contramano de los cambios que estaban en curso a nivel mundial –como, por ejemplo, la descentralización productiva, inspirada en el modelo japonés–. Así, en 1974 se sancionó la Ley nº 6019, que se podría considerar una de las principales normas reguladoras de la subcontratación, ya que prevé también el contrato de trabajo temporario. Según el artículo 2º, «trabajo temporario es aquel que realiza una persona física a una empresa, a fin de atender necesidades transitorias de reemplazo de sus trabajadores regulares y permanentes o por el aumento extraordinario de servicios». De acuerdo con lo dispuesto en la ley, el contrato de trabajo temporario se podía celebrar con una empresa intermediaria y tendría la duración máxima de tres meses.

La ley se sancionó en un momento particular de la economía brasileña y mundial, y debe entenderse en función de ese contexto. El «milagro brasileño» ya se había terminado y la crisis de superproducción estaba en curso, es decir, se trató de un momento de profundos cambios en las relaciones de producción fordistas y de un agotamiento en las políticas económicas keynesianas. Este fue el inicio del período que Harvey (2003) denominó *acumulación flexible*.

> La *acumulación flexible* [...] está marcada por una confrontación directa con la rigidez del fordismo. Se apoya en la flexibilidad de los procesos del trabajo, mercados de trabajo, productos y patrones de consumo. Se caracteriza por el surgimiento de sectores productivos totalmente nuevos, nuevas formas de proveer servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, mayores tasas de innovación comercial, tecnológica y organizativa (2003: 140).

El objetivo de la ley consistía en flexibilizar el mercado de trabajo para satisfacer los intereses y necesidades de los mercados que se encontraban en crisis. En Brasil, esa medida influenció las administraciones públicas, en un contexto en que el neoliberalismo ganaba cada vez más fuerza, sobre todo en virtud de la crítica a las políticas keynesianas. Una vez más, las leyes destinadas a regular las leyes de subcontratación atendían una demanda de los sectores empresariales y, al mismo tiempo, se extendían hacia los sectores públicos.

Años después, a fines de la dictadura cívico-militar y después de todos los intentos estatales de concluir la industrialización brasileña, en 1983 se sancionó la Ley nº 7102, que reglamentaba en qué sectores se permitía la subcontratación. Tales sectores estaban relacionados al rubro de la seguridad, lo que hizo posible que las empresas de vigilancia y transporte de caudales adoptaran esa modalidad de contrato.

A partir de la sanción de esa ley, la subcontratación empezó a utilizarse también en los sectores públicos brasileños, en un contexto en que el neoliberalismo ya empezaba a avizorarse en experiencias concretas[16]. Según Carelli (2003), fue en los años 1980, después de la sanción de la ley, que el Tribunal Superior del Trabajo (TST) brasileño comenzó a dictar fallos de rechazo a la subcontratación, salvo en los casos autorizados en las leyes –como los previstos en la Ley nº 7102–. Las sentencias del TST se fundaban en el Enunciado de jurisprudencia nº 256, que decía: «Salvo en los casos de trabajo temporario y de servicios vigilancia previstos en las leyes nº 6019, de 03/01/1974, y 7102, de 20/06/1983, es ilegal la contratación de trabajadores por medio de una empresa intermediaria que forme un vínculo laboral directo con el tomador de los servicios».

Los años 1980 fueron una década particular: si en el campo económico fueron bautizados como la «década perdida», en el campo político se podría decir que han sido una «década ganada», que tuvo dos factores importantes: por un lado, la apertura política, aunque lenta y gradual, y por el otro, un resurgimiento de los sindicatos combativos y

[16] Las experiencias concretas del neoliberalismo ya estaban en curso. Según Harvey (2008), la primera de ellas se llevó a cabo en Chile luego del golpe de Pinochet, cuando el dictador invitó a los llamados Chicago boys, seguidores de las tesis del entonces profesor de la Universidad de Chicago y consejero del general Pinochet, Milton Friedman, para ayudar a reconstruir la economía chilena. Asimismo, a fines de los años 1970 fueron electos Margaret Thatcher en Inglaterra y Ronald Reagan en los Estados Unidos.

clasistas. En este sentido, el neoliberalismo no se terminó de instalar en los años 1980, en virtud de una relación favorable al trabajador en la correlación de fuerzas entre trabajo y capital (BOITO JR, 1999; ANTUNES, 2008, 2010). En ese período, *Central Única dos Trabalhadores* (CUT), la principal central sindical brasileña, mantuvo una posición muy crítica y de rechazo a las políticas económicas del gobierno, organizó huelgas generales y adoptó una postura anti-imperialista, en lo que se ha denominado «sindicalismo de oposición» (BOITO JR, 1999). El programa político de la organización consistía en lo siguiente: boicot a la deuda externa, estatización del sistema financiero, educación y transportes colectivos, estatización de la salud y reforma agraria –todo ello, evidentemente, bajo el control de los trabajadores–. De este modo, la central sindical combatía las políticas neoliberales y privatistas, al mismo tiempo en que defendía un boicot al sistema electoral y proponía una asamblea constituyente exclusiva y soberana.

Recién en 1988, cuatro años después del fin de la dictadura, se sancionó la actual constitución brasileña. El capítulo VII, denominado «De la Administración Pública», en su artículo 37, dispone: «La administración pública directa e indirecta de todos los poderes de la Nación, de los Estados, Distrito Federal y Municipios, se regirá por los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia». Una vez más, se hace presente la mirada de los sectores empresariales, sobre todo en lo que concierne a la idea de eficiencia.

El tema de la subcontratación está presente en la misma Constitución, aunque de manera contradictoria. El inciso II del artículo 37 dice: «La investidura en el cargo o el empleo público dependerá de la aprobación previa en el concurso público de pruebas o de pruebas y títulos». Sin embargo, el inciso XXI del mismo artículo dispone: «A excepción de los casos previstos en la legislación, las obras, servicios, compras y enajenaciones se contratarán mediante un proceso de licitación pública que asegure la igualdad de condiciones a todos los participantes […]». Con relación a esas disposiciones contradictorias, Souto Maior (2002) sostiene que el término «servicios», presente en el inciso XXI, no debe oponerse a la disposición del inciso II.

La transición entre los años 1980 y 1990 en Brasil implicó, asimismo, cambios políticos y económicos. En los años 1990, las prácticas de subcontratación empezaron a ser cada vez más frecuentes en el sector público, sobre todo después de las reformas neoliberales. Sin embargo, antes de desarrollar este punto, es importante señalar el contenido del Enunciado nº 331, de 1993, que se convirtió en la principal referencia jurisprudencial para sostener la subcontratación en el sector público. Según el artículo 2º de la norma, la subcontratación por empresas intermediarias no generaría ningún vínculo

laboral con los órganos de la administración pública. Así es como se construyeron, históricamente, las bases y condiciones sobre las cuales el gobierno pudo ampliar esa modalidad contractual en las reformas neoliberales.

En virtud de lo expuesto, la práctica de la subcontratación en el sector público se ha ido forjando de manera lenta y gradual. A medida que se subcontrataban a los trabajadores de empresas privadas, la estructura administrativa del Estado se ha ido reduciendo progresivamente, sobre todo en lo que se refiere a la cantidad de personal. Tales medidas no solo apuntaban a crear condiciones propicias para la subcontratación de trabajadores en el sector público, sino también a flexibilizar las leyes laborales y generar un escenario favorable para las reformas neoliberales. En el apartado siguiente, se analizarán las bases de las reformas neoliberales en lo relativo a la subcontratación y se expondrá, asimismo, cómo ven ese fenómeno los administradores de empresas. Finalmente, se presentarán los proyectos legislativos, en particular sobre la subcontratación, que se encuentran en trámite en el Congreso brasileño.

EL NEOLIBERALISMO, LA SITUACIÓN BRASILEÑA ACTUAL Y LAS REFORMAS LABORALES EN CURSO

De acuerdo con lo descripto hasta aquí, el Estado fue un agente central en el desarrollo económico de Brasil, aunque al mismo tiempo ha dictado leyes de subcontratación de trabajadores con el pretexto de reducir el sector público. Se podría afirmar, entonces, que la subcontratación fue una forma de flexibilizar las leyes laborales, por un lado, y una manera de realizar una reforma administrativa extraoficial, por el otro. En el presente apartado, se analizarán las reformas neoliberales y la ampliación de ese régimen de contratación que han implicado. Finalmente, se examinarán los tres proyectos legislativos sobre la materia que se encuentran en trámite en Brasil.

La situación económica brasileña entre los años 1980 y 1990 era insustentable: el país vivía un período de «estanflación», mientras que la crisis brasileña tenía tres resortes principales: la deuda externa, el déficit público y la inflación. En 1989, el gobierno de Fernando Collor tuvo como principal programa político la modernización de la economía y, como decía él, la «cacería a los magnates», es decir, la realización de las reformas neoliberales en Brasil. En efecto, su gobierno intentó realizar dichas reformas, pero su instalación efectiva recién se pudo concretar en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (CORSI, 2003).

Según los proyectos políticos y económicos de esos presidentes, el problema de la crisis económica que vivía el país desde fines de los años 1970 era consecuencia de las

políticas desarrollistas que se habían adoptado desde los años 1940, que habían redundado en estancamiento económico e hiperinflación (FIORI, 1993; FILGUEIRAS, 2003). Así, para esos exmandatarios, Brasil debería efectuar reformas políticas y económicas capaces de garantizar una nueva inserción del país en la economía mundializada. Sin embargo, tal inserción únicamente se podría llevar a cabo mediante la adopción de las premisas del Consenso de Washington[17]. Según Filgueiras (2003), el Brasil de los años 1990 abrazó el liberalismo y las tesis del Consenso rápidamente, como si buscara «recuperar el tiempo perdido». El resultado de tales decisiones ha sido una inserción totalmente subordinada en el seno del nuevo orden mundial, de manera tal que, mientras en algunos países los límites del neoliberalismo ya se hacían visibles, en Brasil ese pensamiento era hegemónico.

El gobierno Collor siguió las orientaciones del Consenso de Washington y emprendió una apertura comercial y financiera, en la que eliminó la prohibición a las importaciones de productos de características similares a los producidos en Brasil. Para su gobierno, esa medida serviría para incentivar la competitividad de la industria nacional, no obstante, el resultado fue un incipiente proceso de desindustrialización. Con respecto a la apertura financiera, su consecuencia principal ha sido la internacionalización de la deuda pública, el aumento de la dependencia de Brasil frente al capital financiero y, a pesar de su caída, el mantenimiento de un cambio conservador (CORSI, 2003).

Aunque Collor no pudo concretar todas las reformas neoliberales, estas se convertirían en una política central del gobierno de Cardoso. Durante su mandato, se creó un ministerio exclusivamente a estos efectos, el Ministerio de Administración y Reforma del Estado[18]. Según los lineamientos del Plan Director de la Reforma, las medidas de mayor urgencia eran las siguientes: 1) ajuste fiscal; 2) reformas económicas orientadas al mercado; 3) reforma de la seguridad social; 4) innovación de las herramientas de políticas sociales; y 5) reforma del Estado para aumentar la «gobernanza» (BRASIL, 1995:11).

De acuerdo con dichos documentos, la reforma estuvo orientada a lograr una mayor eficiencia en la administración pública y, al mismo tiempo, promover la competitividad del país (BRASIL, 1995; 1997). No es casual que los términos «eficiencia» y «competitividad» se utilicen en este proceso, ya que constituyen principios fundamentales de la

[17] Los principales lineamientos del llamado Consenso de Washington eran: 1) disciplina fiscal para aumentar los superávits primarios y controlar los gastos; 2) racionalización de los gastos públicos; 3) reforma tributaria para incrementar la recaudación; 4) liberalización financiera; 5) reforma cambiaria y adecuación del cambio a las necesidades del comercio internacional; 6) apertura comercial; 7) supresión de las restricciones a la inversión extranjera directa; 8) privatización; 9) desreglamentación; 10) respeto a la propiedad intelectual (BATISTA, 1994).

[18] Aunque este ministerio se creó oficialmente en 1998 con la Ley nº 9649, y se extinguió el 1º de enero de 1999, sus principios ya estaban dados desde la creación del Departamento Administrativo del Servicio Público, creado en 1938. En 1990, se crea la Secretaría de Administración Federal, un órgano de asistencia directa e inmediata al presidente de la República.

administración de empresas cuando se defienden las subcontrataciones (GIOSA, 1995; OLIVEIRA, 1994; LEIRIA, 1992). La subcontratación consistió en una medida fundamental para «la delimitación de las funciones del Estado y la reducción de sus proporciones, sobre todo en términos de personal, mediante los programas de privatización, tercerización y publicidad» (BRASIL, 1997: 18).

Las estrategias de subcontratación tenían dos objetivos principales: perfeccionar la «gobernanza», esto es, la administración del Estado, y reducir el personal estatal, es decir, flexibilizar las condiciones laborales. El objetivo de los reformadores era «convertir el Estado en un promotor de la competitividad del país a nivel internacional, en vez de un protector de la economía nacional contra la competencia internacional» (BRASIL, 1997: 19). De este modo, les resultaba fundamental transferir los servicios al sector privado por medio de la subcontratación. Tales principios –que el ministro de la Reforma, Bresser Pereira, denominó de Administración Pública Gerencial– estaban inspirados en la Nueva Administración Pública, una corriente que surgió en la segunda mitad del siglo XX como respuesta a la expansión de las funciones económicas y sociales del Estado, por un lado, y para promover el desarrollo tecnológico y la globalización de la economía mundial, por el otro (BRASIL, 1995). En la práctica, estos acciones no significaban más que una busca en mejorar las funciones del Estado y abaratar costos (DENHART, 2012), o sea, la misma mirada de los sectores de la administración de empresas

Según esos documentos, la subcontratación es una premisa para ingresar en la economía internacional. Dicho fenómeno, «en curso en todos los Estados modernos, es solamente un capítulo más en el proceso de contratación de terceros que cobró fuerza a mediados del siglo XX» (BRASIL, 1997: 30), visión que coincide con la de los administradores de empresas. Según Leiria, «los años 1990 empezaron, para los brasileños, con un llamado a la competitividad como ingrediente para alcanzar la modernidad», en el que «se encuadran de manera confortable las naciones del primer mundo y salen ganando los consumidores, clientes y ciudadanos» (1992: 19).

De igual forma, Oliveira (1994) afirma que «la subcontratación es un tipo de acción administrativa que busca reducir costos y aumentar la eficiencia en las operaciones de las empresas, con vistas a aumentar la competitividad en un mundo en el que la competencia se ha hecho más exacerbada» (1994: 13). Según otro autor, Giosa (1995), la subcontratación es «un proceso natural de búsqueda permanente del perfeccionamiento, la práctica de modelos de gestión modernos, la utilización de tecnología y la mejora constante del cuerpo funcional de las empresas» (1995: XI).

Las subcontrataciones por parte del Estado son, en realidad, una forma de trasladar las prácticas administrativas de las empresas hacia el sector público, con el pretexto de reducirlo y garantizar su «gobernanza». Sin embargo, con la reducción de la presencia estatal en la economía, se procura «movilizar los recursos políticos y financieros de los Estados nacionales para fortalecer los sistemas empresariales involucrados en la competencia global. El Estado no sale de escena, sino que cambia su agenda» (BELLUZZO, 2009: 302).

Las medidas de subcontratación adoptadas en el gobierno de Cardoso no se han modificado en el gobierno del presidente Lula (2003-2010). En gobierno del Partido de los Trabajadores no tuviera espacio para una crítica más profunda de estos instrumentos de contratación[19]. Mismo la cúpula del partido comprendiendo que la subcontratación no puede genera decrecimos de los derechos para los trabajadores, reconocen que las prácticas de subcontratación son instrumentos necesarios para mantenerse la gobernabilidad. Un aspecto que evidencia las posiciones del Partido de los Trabajadores acerca de la subcontratación, fue la proposición del Proyecto de Ley n. 1.621 de 2007, del deputado federal Vicentinho, filiado al Partido de los Trabajadores.

Además, como ya estaba previsto en la Carta al Pueblo Brasileño de 2002, donde Lula sostiene que «el Partido de los Trabajadores (PT) está dispuesto a dialogar con todos los segmentos de la sociedad, [...] a fin de evitar que la crisis se profundice [...]. Vamos a preservar el superávit primario para impedir que la deuda interna aumente y destruya la confianza en la capacidad del gobierno de honrar sus compromisos» (LULA, 2002)[20]. O sea, es decir que el gobierno del PT no lograría enfrentar de manera más sistematizada las prácticas neoliberales, y que trae en si las concepciones de la inevitabilidad de la subcontratación.

Actualmente, hay tres proyectos legislativos en trámite que tratan específicamente sobre la tercerización, el aspecto más arraigado de la subcontratación. Los proyectos de ley nº 4302, de 1998, y 4330, de 2004, tienen un abordaje semejante: en ambos, se busca ampliar la subcontratación y garantizar a los tomadores de servicio una protección contra la vinculación laboral, reduciendo los riesgos para las empresas contratantes. Tanto en uno como en otro, se permite la subcontratación en actividades principales y secundarias, mientras que la representación sindical queda restringida únicamente al ámbito particular de cada empresa y a la recaudación gremial[21].

[19] En título del demonstración, en la empresa estatal Petrobras, ocurrió un aumento de casi 300 mil trabajadores entre los años 2000 y 2014, conforme señalado por el Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos, DIEESE, 2013. Disponible en: http://brasildebate.com.br/dieese-apresenta--dados-sobre-as-condicoes-da-terceirizacao-no-brasil/

[20] Carta al Pueblo Brasileño, difundida el 22 de junio de 2002.

[21] Fue aprobado en Parlamento brasileño en 23 de Abril de 2015, el proyecto de ley número 4.330 de 2004 y los demás proyectos fueran archivados.

El proyecto de ley nº 1621, de 2007, tiene un abordaje algo distinto, pero no avanza en un freno a la subcontratación, sino que pretende reglamentarla. Este proyecto ha sido adoptado por la CUT, es decir, cuenta con el apoyo de representaciones sindicales. Su diferencia con relación a los anteriores es que permite la subcontratación en los sectores secundarios, pero no en los principales. El objetivo del proyecto es proteger a los trabajadores y combatir la precarización, ya que la relación laboral entre el trabajador y la empresa debe regirse por el CLT. Asimismo, la empresa tomadora del servicio debe informar a los sindicatos acerca de la subcontratación en el sector con un mínimo de seis meses de antelación.

En vista de lo expuesto, el proceso de subcontratación se encuentra muy instalado en Brasil. Empezó como una tendencia en los años 1960, se fortaleció en los años 1990 y se consolidó en los años 2000, por lo que constituye un proceso difícil de revertir. En este sentido, la actuación del Estado es fundamental la regulación de la actividad, toda vez que el poder público se encuentra condicionado por el principio de legalidad.

Es así como, ante la progresiva adopción de prácticas oriundas de la administración empresarial para abaratar costos y, al mismo tiempo, descentralizar la administración para mejorar la calidad del servicio, se constata que regular la subcontratación se ha convertido en una tarea fundamental para la administración pública. En la opinión de Souto Maior (2002), la lógica de la subcontratación nada tiene que ver con las exigencias del sector público, salvo que el Estado se conciba como un productor de riquezas sobre la base de la explotación ajena, en una relación en la que los «ajenos» son, precisamente, los miembros de la sociedad que debe proteger. Así, concluye el autor:

> ¿Cuál es la razón de traer dicha práctica al sector público? ¿Aumentar la producción? ¿Reducir costos? Nada de eso tiene sentido. La reducción de costos es inmoral, pues el costo se reduce sobre el derecho del trabajador. Ahora bien, el derecho de la sociedad a utilizar los servicios del Estado no puede concretarse mediante la disminución de los derechos del trabajador, lo que implicaría excluirlo de la condición de miembro de la misma sociedad, o ponerlo en una situación de «subciudadanía». La eficiencia administrativa no puede realizarse mediante la precarización de los derechos de quienes prestan servicios al ente público (SOUTO MAIOR, 2002, s.p.). [22].

CONSIDERACIONES FINALES

Según se ha visto a lo largo del presente artículo, durante los llamados «años dorados», es decir, el período de expansión de la economía capitalista, el Estado brasileño

[22] Soutor Maior, 2002, s.p., traducción nuestra.

se convirtió en un aglutinador de las fuerzas productivas en el proceso de desarrollo industrial del país. Sin embargo, como se ha dicho, la naturaleza de esa industrialización ya encerraba, en cierto modo, sus propios límites. Al privilegiar el sector de los bienes de consumo y no el de los bienes de producción, se generó un estrangulamiento de la economía, ya que la industria de bienes de consumo depende directamente de la industria de base y de bienes de producción, que poco avanzó en Brasil. Además, en un país considerado subdesarrollado, tener una política de desarrollo muy dependiente de la industria de bienes de consumo conlleva una tendencia a un alto grado de concentración de la riqueza.

Aunque el Estado brasileño ha adoptado políticas desarrollistas, más cercanas al modelo keynesiano, ello no significa que estuvo ajeno a las prácticas de subcontratación. Las medidas de subcontratación adoptadas a partir de 1967 estaban orientadas a un doble objetivo: por un lado, «achicar el Estado», principalmente los gastos de personal, y por el otro, descentralizar la administración pública. En este sentido, tales prácticas significaron un «prototipo» de la tendencia neoliberal que se consolidó recién en la década de 1990, con las Reformas del Aparato del Estado.

Las leyes ya existentes tuvieron un rol fundamental en la profundización de las prácticas de subcontratación durante las reformas neoliberales, como se ha demostrado en el apartado segundo. Progresivamente, tales prácticas se han ampliado y configuraron una tendencia de difícil reversión, que se profundizó durante la mundialización del capital. Los Estados nacionales empezaron a sufrir cada vez más presiones de los organismos internacionales para adoptar medidas de control de gastos, acordes con los postulados del Consenso de Washington, las cuales significaban, en la práctica, una reducción de gastos de personal.

Finalmente, para el sector privado, la subcontratación se convirtió en una práctica vital a partir de los años 1990, sobre todo como consecuencia del proceso de apertura comercial y financiera. En ese momento, los empresarios se vieron prácticamente «obligados» a adoptar medidas para aumentar su competitividad, y, en este sentido, la reducción de costos implica, para los capitalistas, abaratar costos de la fuerza de trabajo. Conforme se ha visto, la misma lógica se empezó a hacer cada vez más frecuente en la administración pública brasileña.

A modo de conclusión, se comprueba que la hipótesis inicial de este trabajo resulta válida, ya que los administradores públicos brasileños empezaron a inspirarse en los privados desde los años 1960. En este aspecto, la subcontratación, que tiene sus orígenes en ese momento, se proyectó como tendencia más vigorosa a partir del avance neoliberal en los años 1990.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Helder Santos. (2009). **A Terceirização no serviço público: à luz da nova hermenêutica constitucional**. São Paulo: LTr.

ANTUNES, Ricardo. (2008). **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 13ª edición. São Paulo: Cortez.

_____ (2010). **Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2ª edición. São Paulo: Boitempo.

BATISTA, Paulo Nogueira. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa, *et al*. **Em desefa do interesse naiconal: desinformação e alienação do patrimônio público***.* São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 99 – 144.

BOITO JÚNIOR, Armando (1999). **Política Neoliberal e Sindicalismo no Brasil.** São Paulo: Xamã.

BRASIL (1995). **Plano Diretor da Reforma do Estado***.* Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (Cadernos MARE).

_____ (1997). **A Reforma do Estado nos Anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. (Cadernos MARE da reforma do estado; t. I).

BRAVERMAN, Harry (1974). **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo; y COUTINHO, Luciano. (1984). O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo y COUTINHO, Renata (orgs.) (1984) – ***Desenvolvimento capitalista no Brasil. Ensaios sobre a crise*.** São Paulo: Brasilense.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Melo (2009). **Os Antecedentes da Tormenta: origens da crise global**. São Paulo: UNESP; Campinas: FACAMP.

CARNEIRO, Ricardo. (2002). **Desenvolvimento em Crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE - Unicamp.

CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de (1985). **A Economia Brasileira em Marcha Forçada***.* Rio de Janeiro: Paz e Terra.

COIMBRA, Rodrigo. Estabilidade e garantia de emprego (2000). In: ***Jus Navigandi***, Teresina, año 5, nº 39, 1 febrero 2000. Disponible en: <http://jus.com.br/artigos/1197>. Acceso el 2/10/2014.

CORSI, Francisco Luiz (2003). A economia brasileira na década de 1990: estagnação e vulnerabilidade externa. In: BATISTA, Roberto Leme; ARAÚJO, Renan (orgs.) (2003). **Desafios do Trabalho**. Londrina: Ed. Práxis; Maringá: Ed. Massoni, pp. 17-54.

DENHARDT, Robert (2012). **Teorias da Administração Pública***.* São Paulo: Cengage Learnig.

FURTADO, Celso (1982). **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Ed. Nacional, 18ª edición.

FILGUEIRAS, Luiz (2003). ***História do Plano Real*.** São Paulo: Boitempo.

FIORI, José Luis (1995). **Em Busca do Dissenso Perdido: ensaios sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight.

GIOSA, Lívio (1995). ***Terceirização: uma abordagem estratégica***. 1ª edición. São Paulo: Pioneira.

LEIRIA, Jerônimo Souto (1992). **Terceirização Passo a Passo: o caminho para a administração pública e privada**. 1ª edición. Porto Alegre: Sagra: DC Luzzatto.

HARVEY, David (2003). **A Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 12ª edición.

_____ (2008). **O neoliberalismo: história e suas implicações**. São Paulo: Loyola.

HOBSBAWM, Eric (2010). ***A Era dos Extremos: o breve século XX (1914 – 1991).*** São Paulo: Companhia das Letras.

MORAES, Reginaldo Carmello Correa. **Estado, Desenvolvimento e Globalização**. São Paulo: UNESP, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de (1977). **A Economia da Dependência Imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal; 2ª edición.

OLIVEIRA, Marco Antônio (1994). **Terceirização: estruturas e processos em xeque nas empresas**. 1ª edición. São Paulo: Nobel.

PIRES, Marcos Cordeiro (org.) (2010). **Economia Brasileira: da colônia ao governo Lula.** São Paulo: Saraiva.

SILVA, Sérgio (1976). **Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil**. São Paulo: Alfa Ômega.

SINGER, Paul (1982). **A Crise do "Milagre": interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 7ª edición.

_____ (1986). **Repartição da Renda: pobres e ricos sob o regime militar**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz (2002). A Fúria. **Revista LTR.** Volume 66, número 11, 2002, p. 1287 – 1309.

_____ (2006). **Terceirização na Administração Pública: uma prática inconstitucional**. Disponible en: <http://www.anamatra.org.br/index.php/artigos/terceirizacao-na-administracao-publica-uma-pratica-inconstitucional>. Acceso el 13/1/2014.

TAVARES, Maria da Conceição. ***Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*: ensaios sobre economía brasileira**. 9ªed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.