

ATOS E FATOS DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Robert Nicolaus Dannemann*

Abstract

This article discusses concepts of vocational training and education, listing types of activities and courses through which vocational education is imparted in Brazil. The article emphasizes that increasingly effective articulation between formal education and vocational training systems corresponds to the essential principles of integrity and continuity that direct education in modern society. Its reasoning is based on legal provisions – laws, decrees, decree-laws, bylaws, legal statements, recommendations, and so on – that deal with vocational education.

Keywords: Education; Vocational Education; Concept; Legislation.

INTRODUÇÃO

A moderna teorização dos Recursos Humanos formula-se, a rigor, em função do destaque que os estudos de Lewis, Denilson Schultz, Beeby, entre tantos outros, conferem à importância econômica que se encerra no processo educacional. Trabalho e Educação passam, destarte, a constituir as duas áreas de eleição focalizadas, desde logo, naquele novo campo de aplicação científica.

Registremos duas observações a respeito:

A primeira, de Schultz, que nos diz ter sido a instrução, nas três últimas décadas, “maior fonte de crescimento do que o capital material representado por estruturas, equipamentos e estoques, conforme hoje medidos”.

A segunda, de Harbison e Myers, na mesma linha de idéia, e já por nós transcrita em outra oportunidade, afirmando que:

a construção de nações modernas depende do desenvolvimento do seu povo e da organização de toda atividade humana... Capital, recursos naturais, auxílio exterior e comércio internacional desempenham, sem dúvida, papéis relevantes no crescimento econômico, porém nenhum deles é mais importante que o potencial humano... Todo e qualquer estudo do desenvolvimento há de reconhecer a importância do fator humano.

De outro lado, Máximo Carrère, do Instituto de Estudos do Desenvolvimento Econômico e Social, da Universidade de Paris, lembra-nos três fatos ocorrentes no conceito de Educação, conseqüentes daquela colocação:

- a) modificação no significado do conceito, ao formalizar-se e generalizar-se a concepção de que a Educação constituiria tanto um “investimento” quanto um “consumo”.
- b) ampliação do conteúdo abrangido pelo conceito, alcançando a Educação toda atividade na formação dos recursos humanos, incluindo-se os múltiplos aspectos da qualificação da mão-de-obra, considerada fator de produção, por excelência.
- c) aceleração do processo de expansão da Educação, a fim de atender as exigências adicionais de ordem econômica, técnica e social.

Esses três fatos teriam implicado, por sua vez, três resultantes lógicas, sucessivas: (I) aplicação das técnicas de planejamento à Educação; (II) planejamento global do sistema educativo – metas pedagógicas, administrativas e financeiras – e (III) planejamento educacional integrado ao processo geral do desenvolvimento nacional.

À medida que o aprimoramento do potencial humano – em particular, da força de trabalho qualificada – afirmasse, através da Educação (formal e não-formal), como fundamental para o progresso econômico do país, a reflexão científica é levada, naturalmente, a examinar e demonstrar que a melhoria das demais condições de vida propiciarão, igualmente, aumento da produtividade nacional. Eis, então, que o universo de cogitação na teoria dos Recursos Humanos passa a compreender, além do Trabalho e da Educação, outras áreas de aplicação, tais como a da Saúde (individual e pública), da Nutrição e da Habitação – esta hoje estendendo-se, por via de conseqüência, aos problemas de urbanização.¹

Com a extensão e crescente importância de sua significação, abrangendo o que, de modo geral, constituiriam os principais elementos da promoção social do homem, valorizou-se sobretudo a expressão Recursos Humanos (difundindo-se mesmo o seu uso, nem sempre adequado, no âmbito interno das empresas).

Certo, no entanto, que aquelas razões históricas e, em especial, a dimensão do mundo do Trabalho – que se vem descortinando e perquirindo, num permanente processo de sistematização de conhecimentos, tanto econômicos

quanto psicológicos, higiênicos, jurídicos, administrativos, sociológicos, demográficos, etc. – ainda convocam a atenção maior para as duas áreas inicialmente citadas.² Aliás, quanto à Educação em si, além do incremento que dela decorre, como investimento, para a melhoria dos índices da produtividade empresarial e nacional; ou da mais alta relação custo-benefício que representa para o trabalhador, segundo a hierarquia dos níveis de escolaridade completada – o que, por si só, estaria justificando a ênfase que lhe é dada, hoje, na problemática dos Recursos Humanos – há que se considerar, também, como lembra Grant Venn, o fato de que “a tecnologia criou uma nova relação entre o homem e o seu trabalho”; que as modificações tecnológicas traduzem “um dramático desafio às instituições políticas, econômicas, sociais e educacionais...” E considerar, ainda, no problema das mudanças tecnológicas, o ritmo mais intenso em que elas se processam, em certos setores profissionais e empresariais. Ora, em verdade, somente através de processos educativos ajusta-se o homem à tecnologia, quer no presente, quer no futuro.

Na conjunção mais íntima que gradativamente se estabelece entre as duas áreas – Trabalho e Educação – objetivadas ainda como principais na teorização dos Recursos Humanos, define-se o campo da Formação Profissional, configurando o que, certa vez, dissemos ser o “denominador comum do binômio”. Campo cuja conceituação hoje se amplia e no qual se correlacionam todos aqueles aspectos que visam, direta ou indiretamente, ao maior e melhor ajustamento do Homem em sua nova relação com o Trabalho, resultante do desafio da Tecnologia.

Quando no Senac – decorrido, então, um decênio de sua criação (1957) – consolidava-se o quadro de referências segundo o qual se deveria nortear a direção da entidade, propusemos, de acordo com a assessoria técnica de então, entender a Formação Profissional como:

a integração, gradativa e contínua de conteúdos representados por técnicas de trabalho, conhecimentos especializados e gerais, atitudes, e hábitos, e valores éticos que capacitem o trabalhador para o desempenho eficiente e digno de sua profissão e, através dela, assim valorizada, para a realização plena de sua vida.³

Acreditamos terem sido explicitados, naquela oportunidade, os dois atributos que, com o tempo se diriam particularmente essenciais a esse conceito: (I) o caráter permanente que deve ter a Formação Profissional, em função do qual se propiciam ao indivíduo, no curso de sua vida, oportunidades de contínuo ajustamento às mudanças que se operam no seu mundo de trabalho e social; (II) o sentido integral – já tantas vezes referido – em que se visa tanto à capacitação ou aperfeiçoamento do profissional, quanto ao aprimoramento da personalidade do indivíduo e das condições sociais do cidadão.

Com a ampliação do conceito de Formação Profissional, e na razão da crescente diversificação dos níveis, graus e modalidades em que se realiza, registrar-se-ia, na conceituação, uma certa tendência compreensiva de todos os tipos de Educação Profissional. Ressalvas nesse sentido, no entanto, têm sido julgadas necessárias.

No documento do Seminário Internacional sobre “Planejamento da Educação e Formação Profissional para o Desenvolvimento” – Universidade de Stanford, 1968⁴ – Eugene Staley preocupava-se em estabelecer

cuidadosas distinções entre educação e formação, embora ambos os termos sejam comumente usados com igual significado, mesmo na literatura específica. No contexto do preparo para os quadros ocupacionais, educação significa ensino e aprendizagem altamente relevantes para o desempenho de todas ou de um número considerável de funções operacionais (assim como para uma imensa variedade de outros objetivos e situações na vida). Formação, por outro lado, consiste no ensino e aprendizagem visando a uma boa performance em uma tarefa específica ou em um conjunto de tarefas que constituam um trabalho ou atividade.⁵

A questão não seria tanto distingui-las tipologicamente, quanto articulá-las sistemicamente.

Lei nº 5.692/71 - Talvez seja conveniente, de passagem, registrar como tal questão veio a ser hoje estabelecida pela Lei nº 5.692/ 71,⁶ ao estabelecer novas diretrizes, de sentido profissionalizante, para o Ensino de 1º e 2º graus – distinguindo, como faz, os subsistemas do “Ensino Regular” e do “Ensino Supletivo”.

É neste último que aquele diploma legal inclui a “formação profissional definida em lei específica”,⁷ aí se compreende particularmente, a aprendizagem e a qualificação profissional. Dispõe a Lei 5.692/71 que “os cursos de aprendizagem e os de qualificação darão direito a prosseguimento de estudos quando induírem disciplinas, áreas de estudo e atividades que os tornem equivalentes ao ensino regular, conforme estabeleçam as normas dos vários sistemas”.⁸

Quanto ao Ensino Regular, e observadas ditas normas, o seu currículo pleno, como sabemos, terá uma parte de educação geral e outra de formação especial, sendo organizado de modo que:

a) no ensino de primeiro grau, a parte de educação geral seja exclusiva nas séries iniciais e predominantes nas

finais;

b) no ensino de segundo grau, predomine a parte de formação especial.

A parte de formação especial do currículo:

a) terá o objetivo de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho, no ensino de 1º grau, e de habilitação profissional, no ensino de 2º grau.

A Habilitação, embora legalmente inscrita no subsistema do Ensino Regular, de natureza formal, caracteriza bem um tipo de Formação Profissional mais ampla, de longa duração, que procuraria conciliar as distinções entre as tradicionais escolas técnicas e acadêmicas.

A predominância da profissionalização em um ensino de 2º grau unificado – sobretudo quando considerado via de acesso à Universidade – sempre foi controvertida na teoria e na prática, e ainda mais porque, como disposta na lei, pretenderia preparar o adolescente para o exercício de ocupações tipificadas, apresando-o precocemente – se alcançada a pretensão – a uma especialização que nem sempre corresponderia às suas reais expectativas de vida e a uma efetiva possibilidade de emprego. E a especialização do adolescente contraria consenso já firmado no seio das Conferências Internacionais do Trabalho. Registre-se, por outro lado, a dificuldade insuperável defrontada pelas escolas do ensino regular ou, mesmo, pêlos centros interescolares, em reproduzir ambientes de trabalho, com base em instalações e equipamentos de vulto e, não raro, de rápida obsolescência, em especial no que se refere à atividade industrial. Por sua vez, a conseqüente concentração da formação especial em grupos de ocupações para as quais seria mais simples, fácil e econômica a sua organização, principalmente relativas ao setor terciário da produção, implicaria saturação do mercado de emprego nesse campo.

Sempre manifestamos reserva à profissionalização predominante e específica estabelecida para o 2º grau, cuja fundamentação científica – em nosso contexto econômico e social – jamais tivemos suficientemente esclarecida. Sempre expressamos a idéia de que a preparação desses jovens para o mundo do trabalho – aceito o propósito legal – deveria ter, antes, um sentido de orientação e de embasamento profissional geral e multivalente, facilitando sua absorção pelo mercado de emprego, se esse viesse a ser o seu destino. Não poucos educadores, especialmente os engajados nos sistemas próprios de formação profissional, igualmente expressavam suas reservas, quer manifestandose contrários à profissionalização, quer comungando a idéia da revisão da forma inicialmente proposta e desenvolvida.

Em 1975, quatro anos após a promulgação da Lei nº 5.692/71, por determinação ministerial, coube então a Roberto Hermeto Corrêa da Costa, da FGV, elaborar um excelente estudo propondo nova interpretação da Lei e sugerindo um outro tipo de habilitação profissional no ensino de 2º grau, a qual denominou de Habilitações Básicas.⁹

A diferença entre as duas categorias reside em que:

as habilitações básicas visam ao preparo para o ingresso no trabalho, em determinado ramo ou área de atividade, em ocupação que só se define após o emprego... Segundo a nova modalidade de habilitação, cabe a Escola proporcionar ao aluno, além de cultura geral, apenas os conhecimentos tecnológicos básicos de uma área ou ramo de atividade, deixando que a formação profissional se complete no emprego, ao se definir sua ocupação.¹⁰

As observações acima são antecedidas, no estudo em apreço, de algumas constatações que valem registro:

a) Dados do Censo de 1970 mostram que mais da metade (53,3%) da população economicamente ativa compunha-se de pessoas com escolaridade nula ou de até 2 anos apenas.

b) Não é, portanto, o sistema escolar regular que proporciona a formação específica para o trabalho.

c) Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, em 1966, revelou que apenas 40%, aproximadamente, do pessoal que se incumbia de tarefas técnicas, na INDÚSTRIA, eram técnicos diplomados (de nível médio).¹¹

Recomendação nº 150/75. Da Organização Internacional do Trabalho - OIT — Feita a digressão, voltemos a considerar a Formação Profissional em sua conceituação específica, como denominador comum de Educação e Trabalho, as duas principais áreas de cogitação no campo dos Recursos Humanos. E vejamos, agora, ainda como ilustração, como se coloca hoje seu entendimento no “consenso internacional”, examinando o texto da Recomendação nº 150,¹² aprovada na 60ª Conferência Geral da OIT, em Genebra, 1975. Ressalte-se, desde logo, sua intitulação: Orientação e Formação Profissional no Desenvolvimento dos Recursos Humanos.

A importância maior dessa Recomendação deriva da revisão e substituição a que se propõe, em relação às Recomendações anteriores, de nº 87/49, sobre Orientação Profissional; nº 101/56 sobre Formação Profissional na Agricultura, e nº 117/62, sobre Formação Profissional.¹³

A Recomendação nº 150/75 amplia e generaliza o enfoque da Formação Profissional, até então restrito a uma profissão ou a um emprego. Abordando, agora, ambos os campos da Orientação e da Formação Profissional, tanto para jovens como para adultos, ela concerne a “todas as esferas da vida econômica, social e cultural, e a todos os níveis de qualificação profissional e de responsabilidade”.¹⁴

Até então, entendia-se a Formação como “um meio de desenvolver as aptidões profissionais de uma pessoa, considerando as possibilidades de emprego”. Hoje, estabelece-se que, conjunta mente, a Orientação e a Formação Profissionais têm por objetivo “descobrir e desenvolver as aptidões humanas para uma vida ativa produtiva e satisfatória, assim como melhorar as aptidões individuais”. Essa objetivação abrange as condições de trabalho e do meio social e a possibilidade de influir sobre as mesmas. “Os destinatários da Orientação e da Formação Profissionais devem vir a ser capazes de compreender o meio em que atuam, incluindo as condições de trabalho, e de modificá-lo, de ter um papel ativo, não se limitando a colocar suas aptidões a serviço de interesses da coletividade”. Nesse entendimento, ressalta mais nitidamente o sentido educacional da Formação Profissional.

Particularmente à Orientação Profissional – ainda que sempre visando ao aprimoramento da personalidade e à obtenção de satisfação plena no trabalho – limitava-se ela ao mercado de emprego, não cuidando do meio social como um compósito, tal como é, hoje, o escopo da ação conjugada da Orientação e Formação Profissionais.

É importante consignar que não mais se diz que “os meios de formação devem adaptar-se às necessidades econômicas e às possibilidades de emprego”, mas sim que “as políticas e programas (de Formação Profissional) devem guardar estreita relação com o emprego”. Em outras palavras, a Política de Formação Profissional deve ser formulada correlacionadamente com a Política de Emprego. Mais adiante, teremos oportunidade de voltar, detidamente, a essa questão que é de primordial importância em nosso campo de conhecimento e ação.

As políticas e programas de Formação e Orientação Profissionais, diz a Recomendação nº 150/75¹⁵ em causa, deverão considerar fundamentalmente: (a) as necessidades, possibilidades e problemas em matéria de emprego; (b) a etapa e o nível de desenvolvimento econômico, social e cultural; (c) as relações entre o desenvolvimento dos recursos humanos e outros objetivos econômicos, sociais e culturais.

De outro lado, é agora explicitada uma condição cuja importância ganha relevo no campo da Formação Profissional: a da interdependência e cooperação internacionais, em particular nos aspectos tecnológicos. Não mais se enfatiza tanto a problemática nacional, ainda que não se a possa perder de vista como objeto direto. Mas, o sentido internacional vem a ser, hoje, igualmente objeto de cogitação. Em termos de Comunidades Européias e Africanas, assim como, entre nós, da criação dos Grupos Andino, Centro-Americano e Caribeano – em mais direto intercâmbio de idéias e experiências, e associação em projetos comuns – convalida-se aquele alcance.

Finalmente, uma referência especial à Informação Profissional, no âmbito da Orientação Profissional, segundo a qual deve aquela, em caráter permanente, colocar à disposição de jovens e adultos uma “orientação tão ampla quanto possível, incluindo programas apropriados para os deficientes”.¹⁶ Aspectos gerais dos contratos coletivos de trabalho e dos direitos e obrigações trabalhistas seriam também objetivados na Informação Profissional. Em verdade, reveste-se ela de uma significação maior, de verdadeira “orientação para o trabalho”, nisso não se olvidando a Orientação Profissional aplicada, através de processos próprios, na resolução de casos-problemas no trabalho.

TIPOLOGIA DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL

Afigura-se-nos conveniente, a esta altura, reproduzir aqui os tipos de atividades e cursos mediante os quais se realiza hoje, fundamentalmente, a Formação Profissional entre nós.

A conceituação que se segue é retirada, em princípio, do glossário aprovado pelo Conselho Federal de Educação, em função da Lei nº 5.692/71,¹⁷ acrescida de observações constantes dos seus Pareceres nºs. 45/72, 699/72 e 76/75,¹⁸ além do que, a respeito, tem sido definido pelo Senac, Senai e Secretaria de Mão-de-Obra, do Ministério do Trabalho, em função de suas leis específicas.

1) Iniciação para o trabalho (Ensino Formal) — Atividades desenvolvidas pelos educandos no ensino de 1º grau, na escola e na comunidade, com o fim de orientá-los no sentido de conhecerem os diversos campos de trabalho existentes na localidade, na região e no país, os diversos sistemas de produção e prestação de serviços, a aplicação de materiais e instrumentos, e a prática inicial na execução de tarefas que envolvam os aspectos de criatividade, utilidade, organização, experimentação de técnicas básicas e avaliação da qualidade.

Trata-se, como sabemos, de parte referente à formação especial do currículo do 1º grau, em que se objetiva, igualmente, a sondagem de aptidões do menor.

Por sua vez, o Parecer 45/72 do CFE estabelece que “a Iniciação para o trabalho se fará geralmente nos ambientes didáticos já conhecidos, como os de desenvolvimento das artes industriais, das práticas comerciais e dos serviços, das práticas agrícolas e da educação para o lar”.¹⁹

Em verdade, temos dúvidas sobre a validade de se entender, na escola, a Iniciação para o trabalho, necessariamente, como o desempenho de tarefas, ditas elementares, do contexto ocupacional. Esse entendimento defrontar-se-ia não só com o Não mais se diz que cada ocupação nos vários setores extraordinário rol das mais diversificadas econômicas – às quais se teria de “os meios de formação devem adaptar-se às necessidades econômicas e às possibilidades de emprego”, mas sim que “as políticas e programas (de Formação

Profissional) devem guardar estreita relação adequar a prévia sondagem de aptidões – como também com a dificuldade de definir, com segurança, em cada ocupação, o que constituiriam suas tarefas elementares. Registre-se, ainda, que a Iniciação concerne a menores de 14 anos de idade, no ensino formal, o que contraindicaria qualquer visualização ocupacional específica. De outro lado, na conformidade da nova abordagem da orientação profissional, a preocupação maior não será caracterizar aptidões e, sim, despertar e estimular motivações. No caso, o que realmente importaria seria a aplicação do menor – sem intenção ocupacional – em atividades de vária natureza, que lhe desenvolvessem, então, e na medida do possível, o que na verdade se deveria buscar, de modo geral: desenvolver a sua criatividade; seu sentido de utilidade da aplicação prática; sua capacidade de organização; sua percepção do valor da experimentação e da avaliação crítica. Seria, realmente, iniciação para o trabalho e não no trabalho.

No Senac, a Iniciação assume uma conotação particular que, de certo modo, nos associa a idéia da “Pré-Aprendizagem” proposta pela OIT, em 1962 (Recomendação nº 117) e não mais como tal objetivada na Recomendação nº 150, de 1975.

Não menos importante, por certo, é a informação profissionista que se encerra, como atributo essencial da Iniciação, na primeira parte do mesmo enunciado legal, reproduzido de início.

No já citado Seminário Internacional realizado na Universidade de Stanford (Relatório Eugene Staley, 1967) Joshua Levine, da USAID, declarava

acreditar que um adequado sistema informativo poderá tornar-se um instrumento muito mais valioso para orientar um indivíduo na escolha de sua profissão – ou, ao menos, sua área ocupacional – do que os recursos comuns de testes de aptidões e vocacionais.

2) Aprendizagem (Ensino Não-Formal) – Trata-se do tipo que maior controvérsia tem suscitado, entre nós, desde a sua formalização legal há trinta e cinco anos. Exigirá, por isso, referência mais longa e pormenorizada neste tópico.

O glossário do Conselho Federal de Educação define a Aprendizagem como:

processo pelo qual os jovens, com idade entre 14 e 18 anos, em complementação da escolaridade regular, adquirem, em centros de formação profissional ou numa combinação de atividades na empresa e na escola, a prática metódica de execução das tarefas típicas de determinada ocupação e os conhecimentos necessários para desempenhá-la com eficiência.

Essa definição deixa a descoberto uma condição expressa na legislação específica, de caráter trabalhista: a de que o jovem, no caso, deve ser, obrigatoriamente, um novo empregado admitido na empresa sob especial contrato de trabalho, na qualidade de aprendiz e para esse fim certo: realizar tal tipo de formação profissional.²⁰

É verdade que a condição de aprendiz tem sido truncada na realidade e o próprio instituto da Aprendizagem tende hoje a nova interpretação; mas a observação anterior não poderia passar sem registro, posto que envolve, ainda, particulares aspectos jurídicos, sobretudo no que se refere ao pagamento reduzido de salários a trabalhadores menores.

Após a promulgação de sucessivos atos mutuamente derogatórios, voltou-se a estabelecer a norma inicial do art. 80 da Consolidação das Leis do Trabalho (1943), no sentido de que somente ao menor especialmente admitido na qualidade de aprendiz seria dado à Empresa remunerar o salário-mínimo com redução de até 50%, em função da jornada reduzida de trabalho a que ele normalmente está sujeito. Aos demais trabalhadores menores, não aprendizes, pagar-se-ia, por conseguinte, integralmente o salário mínimo fixado em lei. É notório que a norma não vem sendo observada, pagando-se, ainda, de modo geral, salário reduzido a todo e qualquer menor empregado, sob a alegação de que se trata de “salário de menor”.

A Constituição de 1946,²¹ acorde, então, com recomendações internacionais ratificadas pelo país, e ao contrário do que hoje silencia a Constituição de 1967,²² emendada em 1969, proibia expressamente a distinção salarial ao trabalhador, por motivo, entre outros, de idade.²³ O salário-mínimo, em verdade, tem antes um sentido mais ético e social que econômico. Qualquer pessoa que trabalhe, seja quem for, não poderá perceber menos que esse mínimo legal, posto que abaixo dele situa-se, por definição, a faixa da miséria. O aprendiz, e somente ele, encontrar-se-ia numa situação especial, considerando-se a jornada reduzida que deveria ter, e a vantagem da qualificação profissional e da escolaridade regular que deveria receber.

A obrigação legal da admissão de menores aprendizes e do acompanhamento da sua formação profissional; as condições especiais de trabalho a que se subordinam e o confronto salarial acima referido, entre outras razões, encaradas como ônus pelas empresas, não teriam permitido o desenvolvimento da Aprendizagem, na conformidade das expectativas de sua instituição há trinta e cinco anos. Talvez por isso, viria ela perdendo

significação relativa no cômputo total da matrícula do Senac e Senai, hoje predominantemente preenchida pela qualificação de adultos.

É preciso termos sempre presente que, em princípio, a Aprendizagem é um processo de qualificação profissional, objetivando o que seria entendido como a “mão-de-obra qualificada futura”. Trata-se, como sabemos, de uma qualificação que demanda maior duração e – o que é sobretudo importante, do ponto de vista social – nela se compreendendo a complementação da escolaridade regular desse menor. Deverá suscitar, ainda, preocupações ao Ministério do Trabalho.²⁴

Alguns dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (IBGE-1973) permitem perceber o que representaria essa complementação de escolaridade, não apenas, e particularmente, para o aprendiz, como também, de modo geral, para todo e qualquer trabalhador menor – cedo evadido da escola pela necessidade de ganhar a vida.

Assim, temos que na nossa Força de Trabalho,²⁵ estimada, então, em 37.750.238 pessoas, cerca de 7,8% eram constituídos de menores entre 10 e 14 anos de idade, e 16,4% de menores entre 15 e 19 anos, ou seja, somando 24,2%, o que nos parece significativo, em matéria de mão-de-obra infanto-juvenil.²⁶

Em relação à classe de 15 a 19 anos – aquela da qual, na tabulação estatística, adviria a parcela dos menores aprendizes – temos que trabalhavam 57,4% da população dessa faixa etária, o que ressalta o quanto, na verdade, conviria permitir igual possibilidade de complementação escolar, a todo trabalhador menor.

População de 15 a 19 anos	10.706.253 (100.0%)
Trabalhavam	6.156.304 (57.4%)
Não trabalhavam	4.639.950 (42.6%)
Em situação escolar	2.315.527 (*)
Em situação doméstica ¹	1.704.337
Em outras situações	564.449
Incapazes	55.637

(*) Ensino em todos os graus

Acreditamos poder dizer que apenas por tradição legal mantem-se estabelecido o percentual da quota compulsória de aprendizes, antes informada. A rigor, não é observada e, nos termos em que tem sido colocada a Aprendizagem, tal quota não responde ao pressuposto de que visaria à reposição setorial de mão-de-obra especificamente qualificada. Essa reposição, aliás, poderá ser também atendida através de outros processos de qualificação de adultos, os quais as empresas parecem naturalmente preferir. E sempre que hoje se reporta a conceituação da Aprendizagem, argüi-se a inconveniência, já antes mencionada, da precoce especialização ocupacional do menor; buscando-se, de preferência, a transmissão dos fundamentos de uma área profissional ou de um grupo de ocupações afins (famílias ocupacionais).

Mantendo-se o Instituto da Aprendizagem, a tese seria, então, a da sua redefinição, estendendo-o, na medida do possível – com nova concepção social, mais ampla e nobre – a todo trabalhador menor, e não apenas aqueles menores especialmente admitidos em função de quotas compulsórias. Desde que amparando um trabalhador menor seu, sob contrato de Aprendizagem, facultar-se-ia à Empresa o direito ao pagamento de salário mínimo reduzido, na forma da Lei nº 6.086/74.²⁷ A redefinição da Aprendizagem, nas circunstâncias atuais, competiria ao Ministério do Trabalho (no prosseguimento de estudos conjuntos uma vez iniciados com Senac e Senai), com a participação do Ministério da Educação e Cultura, posto que a Aprendizagem veio de ser incluída, assim como a Qualificação Profissional, no subsistema do Ensino Supletivo, pela Lei nº 5.692/71.

Cumprido, então, registrar agora como se teria processado tal inclusão, segundo o entendimento do Conselho Federal de Educação, expresso com aprovação do Parecer nº 699/72,²⁸ emitido pelo eminente relator Cons. Valnir Chagas.

Aprendizagem e Qualificação Profissional, segundo dito parecer, constituem duas das quatro funções do Ensino Supletivo – a par da Suplência e do Suprimento.

Considera-se que, em relação às duas, “haverá não apenas exames, como também cursos; e ambos, porque não mais somente os exames, serão organizados nos vários sistemas de acordo com as normas baixadas pelos respectivos Conselhos de Educação”. (Lei 5.692 art. 24, § único).²⁹

Essa remissão aos sistemas estaduais conflitaria, quanto à Aprendizagem em si – atribuição específica de Senai e Senac – com o caráter nacional dessas entidades. Elas não se subdividem em estabelecimentos privados, pelo país; permanecem institucionalmente unas e indivisíveis. Embasam sua atividade numa orientação curricular e metodológica unívoca, que não poderá, por isso mesmo, vir a ter tratamentos diversos em cada membro da federação. Senai e Senac definem-se, na verdade, como integrantes do “sistema federal de ensino”.

De outro lado, aquela disposição legal ter-se-ia tornado objeto de incompatibilidade, com a promulgação da Lei

nº 6.297/75 (Isenção fiscal para a Formação Profissional)³⁰, em função da qual foi criado, na jurisdição do Ministério do Trabalho, o Sistema Nacional de Formação Profissional (Decreto nº 77.362/76),³¹ como “Organismo coordenador e supervisor das atividades de formação profissional” Senai e Senac integram esse sistema.³² Aliás, participam, como membros natos, do próprio Conselho Federal de Mão-de-Obra que tem, hoje, por competência expressa “estabelecer normas de diretrizes sobre a política nacional de formação profissional”.³³

A rigor, o Ministério do Trabalho, por sua Secretaria de Mão-de-Obra, passa a assumir a direção da Aprendizagem, e Senac e Senai mantêm-se praticamente intocados no seu caráter de instituição nacional, sob unidade de orientação técnico-pedagógica. Consigne-se, no entanto, que na Aprendizagem suplementar a escolaridade regular do menor, da onde a indiscutível necessidade da participação do Ministério da Educação e Cultura, através do seu Departamento de Ensino Supletivo.

O Parecer 699/72 refere-se, ainda, a um aparente “descompasso da lei, ao estabelecer que os cursos de aprendizagem ministrados a alunos de 14 a 18 anos, em complementação de escolarização, se desenvolverão ao nível de uma ou mais das quatro últimas séries do ensino regular”³⁴ (de 1º grau) – quando, naquela faixa etária, o menor deveria encontrar-se no 2º grau. Essas quatro séries representariam, porém, o limite mínimo em que se poderá realizar a Aprendizagem. “No caso, o que não se permite é o desenvolvimento da aprendizagem em nível inferior ao da quinta série, e não o contrário: a sua elevação ao segundo grau, onde e quando isso se indique ou mesmo setorne imperativo”.³⁵

Tais condições nos parecem válidas, a serem observadas seja qual fora origem da formulação política da Aprendizagem.

Finalmente, a Aprendizagem corresponderia, então, a um processo sistemático, com aferição final do próprio processo, através de exames regulares procedidos pela instituição (Senai ou Senac). O Certificado da Aprendizagem, por essa expedido, seria reconhecido oficialmente pelo MEC/DSU e teria validade para a continuidade de estudos em nível de 2º grau. De outro lado, na complementação da escolaridade do menor trabalhador, seria livre a adoção do núcleo comum e do mínimo de capacitação profissional. “A equivalência ao ensino regular não significaria, forçosamente, identidade de disciplinas, áreas de estudo e atividades, não tendo de receber rigorosamente o mesmo tratamento”³⁶ – e sim, tratamento de mesmo valor.

3) Qualificação Profissional (Ensino Não-Formal) – Já antes referida, de passagem, sob vários aspectos. Diz o citado Parecer 699/72, que a Qualificação – em sendo o oposto da madureza tradicional – “baseia-se obrigatoriamente em cursos, e não apenas em exames, e visa diretamente a profissionalização, sem preocupações de educação geral”.³⁷ A preocupação se centraria nos conhecimentos técnicos, teóricos e aplicados, que estão no cerne da Qualificação.³⁸

Promove-se a Qualificação em nível de 1º e 2º graus, conforme a natureza profissional.

Baseando-se em cursos – que seriam sistemáticos, porque executados e controlados sob um direto e imediato relacionamento do docente discente – e ainda que cursos com currículo facultativo e duração variável³⁹ – a aferição de resultados, na Qualificação, deverá ser igualmente procedida no processo (como ocorre na Aprendizagem), e não aferição a posteriori, independente do processo, como na Suplência (em que se “visa a captar e avaliar os conhecimentos e experiências do candidato como de se encontra no momento, sem referência a um processo que já não se leva em conta”).

Por sua vez, ao formular a Estratégia Nacional para o Ensino Supletivo, o MEC/DSU, em junho de 1976, registrou expressamente que a Qualificação “deve ser planejada em função do nível e das características da clientela e dos objetivos terminais estabelecidos. Desta forma, pode-se qualificar pessoas em tempos diferentes para a mesma ocupação, garantindo-se, inclusive, equivalência e circulação de estudos o que precisa ser estimulado”.⁴⁰ Desnecessário lembrar que, mesmo não visando à escolarização regular do qualificando – ainda que possa fazer – é sempre pressuposto, no caso, um determinado nível de escolaridade como requisito à admissão aos cursos, na conformidade de sua natureza e grau. Registre-se, ainda, que a Qualificação poderá servir de crédito para a Habilitação Regular.⁴¹

O MEC/DSU, por outro lado, assume grave responsabilidade, no caso, ao se propor a promover programas de qualificação profissional, em 1º e 2º graus, “face às necessidades regionais do mercado de trabalho”. – Essa é a condição mais difícil de se efetivar em todo o quadro da Formação Profissional. Em que pesem iniciativas de pesquisas realizadas pelo Senac e Senai no campo empresarial, sobre “necessidades de mão-de-obra e treinamento”, a programação da Formação Profissional, em todos os níveis, setores e agências, ainda carece de maior e melhor apoio no conhecimento da realidade concreta do mercado de trabalho. A Secretaria de Mão-de-Obra, do Ministério do Trabalho, com financiamento do BIRD e a participação direta de Senac, Senai e Senar projeta a realização de ampla pesquisa, em caráter nacional, objetivando a caracterização do mercado de trabalho em setores definidos como prioritários.

Aquela Estratégia Nacional do MEC/DSU foi apresentada e discutida no IV Encontro Nacional de Dirigentes de Órgãos do Ensino Supletivo, promovida em Brasília (1976),⁴² com a participação de Secretarias e Conselhos Estaduais de Educação, em que se consideraram válidas, em tese, as proposições formuladas pelo MEC/DSU, e se produziram, entre outras, recomendações no sentido de (a) os “sistemas de ensino induírem, nas suas normas regimentais básicas, dispositivos que possibilitem às escolas computar os créditos obtidos pelos alunos nas disciplinas dos cursos de qualificação, de forma a propiciar a circulação de estudos entre o ensino supletivo e o regular, e vice-versa”. (b) “Que se adotem métodos instrucionais que possibilitem a conjugação das formas semi-indireta e direta nos cursos de qualificação, bem como a execução do estágio supervisionado na empresa, devendo-se considerar o tempo de serviço e a experiência profissional para o aluno já engajado na força de trabalho”.

Essa última recomendação foi feita em função da tese inscrita no documento básico apresentado pelo MEC/DSU, em que se dizia que a frequência obrigatória aos cursos de Qualificação Profissional deveria ser “suprida pela utilização do ambiente de trabalho, com aplicação de tecnologia por cursos semiindiretos, no caso de qualificação de pessoas já engajadas na força de trabalho”.

Aqui, um outro problema talvez se venha apresentar à Qualificação Profissional, se considerarmos a experiência verificada no campo da Aprendizagem, onde encontramos expressas e específicas disposições legais àquele respeito: não é fácil conseguir-se um co-relacionamento mais exato e constante entre o curso programado e a natureza do trabalho efetivamente executado na empresa. São causas maiores dessa dificuldade: a acentuada mobilidade ocupacional intra e inter-empresas, sobretudo no setor terciário; a diversidade de grau e de condições técnicas no exercício de uma mesma ocupação, no quadro empresarial dos vários setores e regiões do país; e até mesmo a assistemática intitulação e classificação ocupacional com que nos defrontamos ainda hoje.

Certo é – apesar das ressalvas – que a Qualificação Profissional se apresenta como aquele tipo de Formação Profissional que maiores possibilidades e oportunidades oferece, em especial o Senai e Senac, pela extraordinária flexibilidade de sua organização administrativa, curricular e metodológica, o que facilita, inclusive, sua estruturação modular. Considere-se, também, o largo espectro profissional que pode ser por ela objetivado, em variada gama programática. Sua importância ressalta, ainda, por representar instrumento precípuo de aumento da produtividade da mão-de-obra já engajada, vale dizer, produtividade imediata do trabalho – sobretudo se acoplada com programas de aperfeiçoamento e especialização.

Finalmente, importante também será a qualificação Profissional, para a penetração do Senac e Senai nos dois novos campos de atuação que as circunstâncias lhe abriram e que salvo, erro não têm sido conquistados devida e suficientemente: o da Lei nº 5.692/71, e sobretudo o da Lei nº 6.292/75, concernente à capacitação na empresa, com vistas aos incentivos fiscais.

4) Habilitação Profissional (Ensino Formal) – Talvez, o que de mais importante pudéssemos dizer a respeito já o tivéssemos feito no capítulo inicial. Duas observações, todavia, convém consignar, até porque somente agora conhecidas.

Primeira, relativa à atual unificação do 2º grau, sobretudo com o caráter profissionalizante de que se revestiu de início, com a Lei nº 5.692/71. O deputado Álvaro Vale, em incisivo estudo sobre a escola brasileira (maio/1977), distribuído restritamente, diz-nos que, em nenhum outro país, a exceção da Tchecoslováquia, se teria tentado, como no Brasil, unificar o 2º grau. A tendência internacional, ao contrário, seria a diversificação. E a experiência tchecoslovaca – em que se procuraria preparar alunos para a universidade, ao mesmo tempo que para empregos qualificados – teria fracassado ao final da década de 1950/1960, sendo abandonada.

Depois, a recomendação do já citado Encontro Nacional do Ensino Supletivo, para que “sejam os sistemas alertados para o fato de que as Habilitações Básicas não conduzem à profissionalização”⁴³ – o que contrariaria o propósito maior da reforma do 2º grau.

Algumas ressalvas devem ser feitas. Desde logo, devemos lembrar que no Brasil, até 1971, o nível secundário era diversificado, já a partir do 1º ciclo (ginasial), conforme a Lei nº 4.024/61 (Diretrizes e Bases da Educação).⁴⁴ A mecânica daquela diversificação, em especial as dificuldades de articulação entre as diferentes categorias ou áreas de estudo, seria o que possivelmente deixava a desejar. A unificação do 2º grau proposta em 1971 poderia vir a ser, desde logo, uma experiência válida, se não distorcida, originariamente, com uma objetivação profissionalizante predominante e em termos ocupacionais especializados. Em verdade, não haveria por que se invalidar, aprioristicamente, o pressuposto de uma escola média única, preenchendo função educativa integral. Outra talvez fosse a situação até então contraditada, se logo definido o propósito profissionalizante como uma indução ao trabalho. Aliás, as Habilitações Básicas, em última análise, encerram esse sentido. E não cabe dizer que elas “não conduzem à profissionalização”, até porque se devem completar pelo treinamento metódico do jovem na empresa, naquelas funções para as quais terá sido preparado.

Ditas Habilitações, já vimos, e repetimos, constituem um embasamento tecnológico em determinadas áreas de atividade profissional, facultando ao jovem obter suficiente acervo de conhecimentos gerais, aplicáveis às

oportunidades de trabalho, que, nas respectivas áreas, lhe sejam oferecidas ao longo da vida. Acreditamos que as Habilitações Básicas conciliam melhor a educação geral e a educação para o trabalho, não esquecendo que o indivíduo sempre se vale, intelectualmente, da primeira para realização da segunda. Neste sentido, o Parecer 76/75 do Conselho Federal de Educação⁴⁵ coloca de modo inteligente a compreensão desse tipo de profissionalização agora também adotado no 2º grau.

5) Aperfeiçoamento e Especialização (Ensino Não-Formal) – Em nosso modo de pensar – contraditado por outras colocações – o Aperfeiçoamento significaria a atualização de conhecimentos teóricos e/ou práticos referentes ao exercício de uma ocupação ou atividade profissional, entendida como um todo. A Especialização – sempre admitida em bases atualizadas – corresponderia ao aprofundamento de conhecimentos teóricos e/ou práticos referentes a um aspecto particular da ocupação ou atividade profissional. O primeiro caso se caracterizaria por um sentido horizontal, de extensão, abrangente; o segundo, por um sentido vertical, de profundidade, delimitado.

Em ambos os casos, a atualização se efetivaria por adição e/ou revisão de conhecimentos.

De outro lado, poderíamos dizer que Aperfeiçoamento e Especialização se inscreveriam na função de Suprimento, prevista no Ensino Supletivo, uma vez que atenderiam, como disposto no citado Parecer 699/72 do CFE,⁴⁶ “a um imperativo que se torna premente no mundo moderno. A complexidade crescente que assume as formas de vida e de trabalho, impondo mudanças que se operam em rápidas sucessões, exige de todos uma constante atualização, em “repetida volta à escola”.⁴⁷ Aperfeiçoamento e Especialização, em verdade, desenvolvem-se em lodosos níveis da Formação Profissional, com grande flexibilidade e variedade metodológica, e na oportunidade que melhor convier ao aproveitamento do formando. Sua completção deve ser “certificada”, pois não raro traduz status profissional.

A OIT sugere diferentes formas de “Aperfeiçoamento”, classificadas segundo a “objetivação específica” a que se destinam, dentre elas consignando, inclusive, a própria Especialização, ademais a Reclassificação. Promoção e Complementação Técnica. Acreditamos, porém, que a concepção antes proposta definiria melhor a natureza do tipo aqui apresentado, senão por base o que é principal no caso”, a atualização de conhecimentos e técnicas; concepção susceptível de acolher qualquer objetivação particular, em que a atualização seja a condicionante.

6) Treinamento – A tipologia que vimos enunciar, até então, prendese ao que de fundamental emerge das disposições legais vigentes. Todavia, não podemos deixar de, por fim, registrar o Treinamento, como um tipo especial que, a rigor, se diria superveniente, incidental, ou complementar. É aqui intitulado sob conotação restrita, em que pese tratar-se de expressão originalmente utilizada em sentido globalizado. Ainda se fala em Treinamento, referindo-se genericamente à Formação Profissional.

Caracteriza o Treinamento o desempenho “intensivo”, essencialmente “operacional”, das “tarefas” inerentes ou acopladas a uma ocupação ou posto de trabalho. É realizado, via de regra, na própria empresa, com duração variável. Objetiva tanto àqueles que receberam, antes, uma formação básica, multivalente, para uma área profissional ou tecnológica, e que se definem agora, no emprego efetivo; quanto aos que, carentes de maior e melhor ajustamento a um trabalho – mas dotados de certo nível de conhecimentos e experiência – mudam de ocupação, em função da política interna da empresa. Vale igualmente para o qualificado que deva adaptar-se às condições peculiares do trabalho em nova empresa. Finalmente, e segundo a natureza geralmente elementar da ocupação, o Treinamento poderá vir a ser, também, e em determinadas circunstâncias, a forma pela qual se atenderá, de imediato, a um desempregado sem qualificação especial.

O Treinamento tem sido entendido como o instrumento, por excelência, da resolução dos problemas internos da empresa.

FORMAÇÃO PROFISSIONAL E EDUCAÇÃO FORMAL. ARTICULAÇÃO.

A intensificação do desenvolvimento econômico, a maior complexidade empresarial e a diversificação tecnológica, ocorrentes em um mundo crescentemente interdependente, vêm, de há muito, compelindo o mercado de trabalho a constantes reclamos de mão-de-obra mais prestemente disponível, mais adequadamente preparada e mais flexivelmente adaptável às diferentes oportunidades e cambiantes condições de emprego. Tal condicionamento ressalta nos países em desenvolvimento, em geral carentes de sistemas educacionais devida e suficientemente organizados para corresponderem àquela expectativa.

No sistema formal de nível médio, de nosso particular interesse no momento, além da educação acadêmica, situa-se, como sabemos, a educação técnico-profissional, de longa duração, historicamente definida e burocraticamente vinculada ao ensino regular, inclusive destinando, também, à universidade, ainda que, nesse caso, entendida apenas como uma Aperfeiçoamento e Especialização, em verdade, desenvolvem-se em lodosos níveissegunda via de acesso. Geralmente estruturada em bases curriculares e metodológicas impróprias, com uma docência sem maior relação com o evoluer da realidade concreta do mundo do trabalho, a educação técnico-profissional do

sistema formal deixaria de atender, com oportunidade, as crescentes e variadas exigências do mercado de trabalho.

Guilherme Dei Campo cita um estudo da OEA que diz:

a educação técnica nem sempre tem conseguido assegurar situações e oportunidades de emprego razoáveis para os seus egressados e, em consequência, tende a colocar-se numa posição de falta em face dos seus educandos e das instituições e empresas cujas necessidades é formalmente encarregada de atender. Em muitos casos, a esse fato se agrega que, dificultada por diversos motivos, para reagir com presteza às mudanças tecnológicas, a educação técnica vai aparecer oferecendo qualificações que não têm contrapartida na gama de empregos.

Paralelamente, e por via de consequência, desenvolve-se o sistema não formal de Formação Profissional. De início, procurando responder apenas instrumentalmente às exigências imediatas do mercado de trabalho, ou melhor dizendo, às necessidades empresariais. Depois, com o decorrer dos anos e com as experiências que se realizam a Formação Profissional diferencia-se e aprimora-se metodologicamente; tem gradativamente enriquecido seu corpo de doutrina, no campo da educação e Trabalho, e melhor definido seu papel social. O homem, aos poucos, deixa de ser objeto da Formação Profissional e passa a ser o seu próprio sujeito. A Formação Profissional assume, então, indiscutível concepção educacional; no incorporar os atributos da “integridade” e da “permanência” – sem perder, com isso, o propósito original, de capacitação profissional direta e imediatamente ajustável ao trabalho, no processo da contínua mudança tecnológica que se opera na sociedade moderna.

É possível que hoje, de modo geral, defronte-se uma fase crítica, de transição, em que o sistema da Formação Profissional, a par das facilidades que oferece, alcança contornos e propósitos de tal sorte amplos e abrangentes que, com isso, passa a contrapor-se ao sistema formal da Educação Técnica, Michael Goldway, por exemplo, reportando-se ao documento base da Conferência Internacional do Trabalho de 1975, em Genebra, registra a previsão de que “dicotomias, como a distinção que se costuma fazer entre a educação formal e não-formal e entre educação e formação, terão que desaparecer gradualmente, à medida que todas as atividades de educação e de formação se integrem em um conceito global que encerre um processo de aquisição de conhecimentos ao longo da vida”.

E aduz: “A crise mundial dos sistemas educativos está gerando um crescente interesse na educação e capacitação profissional não-formais”. Ao mesmo tempo enumera suas vantagens: (a) baixo custo unitário de formação; (b) curta duração dos programas que podem ser terminais e com possibilidade de continuar agregando módulos durante toda a vida de trabalho; (c) clara resposta às necessidades dos participantes, quer para a obtenção de um emprego, quer para promoção sociais ou econômica; (d) vinculação estreita com a demanda do mercado de trabalho, em todos os setores econômicos; (e) planificação descentralizada e flexibilidade de programas e métodos de ensino; (f) certificação profissional.

A importância e significação maiores de que se veio revestindo a Formação Profissional, com sua crescente objetivação integrativa de Vida e Trabalho, resulta, na prática, e de modo particular, em concorrência de interesses e prerrogativas com a Educação Técnica formal de nível médio, daí decorrendo – até que se ultime a “previsão” anteriormente referida por Goldway – ou, talvez, já mesmo como fase de seu processo – a necessidade de se propor articulação ou coordenação entre ambos os sistemas, particularmente por se encontrarem, na maioria das vezes, sob distinta jurisdição ministerial.⁴⁸

Há quem estenda a questão, de modo geral, à coordenação da Formação Profissional com o próprio sistema de Educação Formal, em seu todo.

Nesse terreno, a V Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (Guatemala, 1975),⁴⁹ recomendou que a Secretaria Geral das Organizações dos Estados Americanos (OEA), em colaboração com o CINTERFOR,⁵⁰ órgão regional da OIT, promovesse uma Reunião Técnica sobre o assunto na América Latina, que veio a realizar-se em Brasília entre novembro e dezembro de 1977, sob os auspícios do Governo Brasileiro (Ministérios do Trabalho e da Educação e Cultura).

Dita Reunião Técnica teve por base de exame e discussão um documento elaborado pela OEA, em função dos resultados de uma pesquisa realizada em 18 países. A pesquisa permitiu que se distinguíssem cinco modelos teóricos de articulação, em torno dos quais, organizados em comissões de estudo, se agruparam, na reunião, os países presentes cujas situações mais se aproximavam, respectivamente, de cada um dos modelos.⁵¹

Brasil, Chile e México constituíram o Grupo V.

As conclusões finais da Reunião Técnica, alcançando um confronto mais amplo, partem da constatação geral de que:

na maioria dos países da América Latina se observa uma cisão entre o sistema formal de educação e sistema de formação profissional, do que resulta uma limitação à formação integral do homem como ser transcendente, para

lhe permitir alcançar o desenvolvimento ótimo de suas potencialidades, a igualdade de oportunidades e a justa valorização e dignificação do trabalho, em qualquer de suas expressões.

Por sua vez, as recomendações gerais da Reunião Técnica, em sua maior parte, baseiam-se nas observações consignadas no relatório do Grupo V, observações, algumas delas, que há muito se encontram no rol das preocupações de tantos quantos no Brasil, atuam no campo da Formação Profissional. Em verdade, não deixam de ser também, entre outras, observações igualmente referidas, substantiva ou adjetivamente, nos demais Grupos.

O Grupo V, que mais nos interessa no caso, partindo das experiências de seus países, reconhece, de início:

- 1) a unidade essencial do sistema educativo, de que são partes, e devem efetivamente integrar-se, os distintos processos e respectivas modalidades de planejamento e administração da educação geral e da formação para objetivos específicos, como é o caso da capacitação para o trabalho;
- 2) que a segmentação dos dois sistemas deve-se não apenas a condições operativas, mas também a razões institucionais e sócio-culturais;
- 3) que as dificuldades de coordenação procedem menos das debilidades dos mecanismos institucionais, que da incerteza sobre os objetivos concretos que se devem alcançar.

E recomenda especificamente:

- a) oferecer mecanismos de continuidade e articulação entre a Formação Profissional e a Educação Formal;
- b) criar várias linhas de intercomunicação entre ambos sistemas;
- c) prover os Ministérios de Trabalho e de Educação de recíprocas informações que favoreçam a consecução de seus respectivos objetivos;
- d) planejar e programar conjuntamente, a nível nacional, regional e local, as ações de ambos sistemas, tendo em mira evitar duplicações estéreis e otimizar benefícios;
- e) conseguir a unidade sistemática, através da articulação e integração de normas comuns e gerais a ambos sistemas. Todavia, isso não deve implicar excessiva centralização de decisões, para que não se interrompam ou limitem as possibilidades de criatividade e ajustamento dos programas, em face das constantes mudanças na tecnologia ou organização social, tanto por parte dos processos de educação geral como de formação profissional. Nessa ordem de idéias se deveria distinguir entre a articulação sistêmica, a cargo dos organismos normativos superiores, e as formas de articulação programática, permitindo o ajustamento daquelas normas, a curto e médio prazo, às exigências emergentes da dinâmica social e política;
- f) evitar a proliferação de novas estruturas orgânicas de coordenação e reforçar as que já existem, propendendo a que tanto a educação formal como a formação profissional possam ser operacionalizadas ágil, flexível e dinamicamente, procurando contínua otimização dos resultados dos esforços e considerando, especialmente, a par das necessidades nacionais, as peculiaridades dos níveis regionais e locais;
- g) incorporar à competência dos órgãos normativos da administração educacional – quando esteja a seu cargo fixar regras para as habilitações profissionais – o estabelecimento de normas flexíveis para o reconhecimento dos conteúdos de educação geral inscritos nos programas de formação profissional, para fins de convalidação dos estudos aí realizados;
- h) insistir em ações específicas de coordenação, tais como a articulação entre a estrutura do emprego e a organização curricular, a adequação metodológica, a certificação ocupacional e a outros aspectos técnicos, que constituem o que permitirá, em definitivo, uma real e útil coordenação entre ambos sistemas;
- i) implantar canais de articulação entre o Sistema Nacional de Formação Profissional e o Sistema Nacional de Emprego;
- j) estimular a participação das empresas e dos órgãos representativos das categorias profissionais no planejamento de cursos profissionalizantes, garantindo, assim, melhor adequação à realidade do mercado de trabalho;
- k) provocar a integração dos diversos órgãos nacionais de formação profissional (Ministérios do Trabalho e Educação, Secretarias de Planejamento, Associações de Empregadores e Empregados e outros) e, partindo de necessidades comuns, a formulação de programas de formação considerando as necessidades nacionais, regionais e locais;
- l) Combinar, na certificação para admissão ao ensino regular e aos postos de trabalho, formas de avaliação por meio de exames que permitam levar em conta a prática profissional;
- m) desenvolver formas de reconhecimento que possibilitem convalidar a formação adquirida através de cursos ou outros processos, para todos os efeitos legais correspondentes;
- n) desenvolver procedimentos expeditos para certificação dos níveis de qualificação dos trabalhadores, independentemente da modalidade por meio da qual foram adquiridos.

Não é demais enfatizar que a intenção, diríamos universal, de uma articulação crescentemente afetiva-da, agilizada, entre os sistemas da Educação Formal – entendida globalmente – e da Formação Profissional – no

sentido, já evidenciado, mais amplo e nobre de que se reveste hoje – corresponde aos princípios essenciais da integralidade e da continuidade que regem a Educação na sociedade moderna. Educação para Vida e Trabalho. Não apenas para saber e/ou fazer, mas sobretudo para ser.

Resistências ainda deverão ser superadas – menos doutrinárias que burocráticas. Eliminando-se certas barreiras, o desiderato maior, que é a promoção social do homem, será sem dúvida facilitado em sua consecução.

O cerne do problema estaria, agora, em passarmos dos propósitos recomendados ao estabelecimento de procedimentos aplicados; à criação de mecanismos de ordem prática, mediante os quais a desejada articulação se realize decisivamente, ainda que gradativamente, na conformidade da diversificação das questões concretas que a realidade nos defrontará. Conviria propor-se um projeto específico, interministerial, para exame conjunto das questões e equacionamento imediato de suas soluções.

Dentre aquelas, fundamental será desde logo, a questão da equivalência de estudos e/ou conhecimentos entre os sistemas. Vale repetir Valnir Chagas: equivalência no caso não significa “identidade” ou “mesmo tratamento”, mas sim tratamento de “mesmo valor”. Haveria que se vencer aqui, e de vez, a atitude preconceituosa de alguns pedagogos tradicionalistas, em relação à organização e desenvolvimento dos programas de Formação Profissional.

Michael Goldway lembra a necessidade de se fortalecer os programas não-formais, com emissão de certificados reconhecidos a nível nacional, que ofereçam equivalência legal aos outorgados pelo sistema formal. “Um mecanismo de certificação ajudaria a diminuir a dicotomia existente entre a educação formal e a formação profissional”.

Aliás, a Reunião Técnica de Brasília corroborou esse entendimento, acrescentando, em suas recomendações gerais, que a certificação na Formação Profissional deve ser processada de tal sorte irrestrita e flexível que permita tornar realidade, para o trabalhador, o conceito de educação permanente.

A esta altura, somos levados ao registro de um aspecto particular da certificação, que assume significativa importância em nosso continente, sob os auspícios do CINTERFOR: a certificação da suplência profissional.

NOTAS

1 Uma relação escrita, no caso, é estabelecida por George Friedmann, ao dizer que os fenômenos de fadiga no trabalho dependem, além de outras razões óbvias, das condições de habitação do trabalhador e da distância e da forma de transporte entre a sua moradia e empresa.

2 Aproveitando uma outra observação de Friedmann, diremos que o Trabalho poderá ser abordado de todos esses ângulos e cada um deles não apresentará como uma realidade específica. “A síntese das diversas abordagens nos mostraria uma visão completa do fenômeno do Trabalho”.

3 Ver “Formação Profissional: conceituação na problemática social brasileira”, do autor. Rio de Janeiro, SENAC/DN/ DEPS, 1967. Recente proposição apresentada ao Conselho Federal de Mão-de-Obra (MTB), pelo Cons. Ubirajara W. Lins, com vistas a consecução de um entendimento comum — e entre outros tópicos de indiscutível atualidade e importância — sugere para a Formação Profissional, uma definição preliminar claramente apoiada nos termos acima transcritos.

4 STALEY, Eugene. Planning occupational education and training for development. New Delhi: Orient Longmans, 1970. 188 p. Il. Inclui bibliografia.

5 Eugene Staley reporta-se, ainda, à distinção mais genérica sugerida por Broudy, Othanael Smith e Burnett (1964): “Formação implica adquirir conhecimentos aplicáveis a situações previsíveis e Educação implica aprender para situações imprevisíveis”.

6 BRASIL. Leis, Decretos. Lei n. 5.692 de 11 de agosto de 1971. Diário Oficial da União, Brasília, 12, ago. 1971. p. 6377. Fixa diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus, e da outras providências.

7 Referia-se especialmente à formação profissional ministrada pelo Senai (Decreto-Lei n.º 4.048/42) e pelo Senac (Decreto-lei n.º leis nos. 8.621 e 8.622, de 1946). A rigor, alcança hoje o SENAR a capacitação na própria Empresa, nos termos da Lei n.º 6.297/75 (Incentivos Fiscais). Vide: (BRASIL, Leis, Decretos. Decreto-Lei n.º 4.048 de 22/01/1942. Coleção de Leis do Brasil, v. 1, 1942. p. 58. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI); Id. Decreto-Lei n.º 8.621 de 10/01/1946. Diário Oficial da União, de 12, jan., 1946. p. 542. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências; Id. Decreto-Lei n.º 8.622 de 10/01/1946. Diário Oficial da União, 12, jan., 1946. p. 542. Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e dos

trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providencias; Id. Lei nº 6.297 de 15/12/1975. Diário Oficial da União, 16, dez., 1975. p. 16677. Dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providencias.

8 BRASIL. Leis, Decretos. Lei n. 5. 692 de 11 de agosto de 1971. (1971) op. cit.

9 Aprovada a criação, pelo Conselho Federal de Educação. Parecer 76/75, aprovado em 23/01/75 da Cons. Maria Terezinha Tourinho Saraiva. (CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer nº 76, aprovado em 21 de janeiro de 1975. Documenta, Brasília, nº 170, p. 24-50, jan., 1975. O ensino de 2º grau na Lei nº 5.692/71.

10 A criação das Habilitações Básicas não derroga as Habilitações anteriormente definidas, hoje denominadas “Plenas”.

11 Habilitações Básicas hoje programadas: (a) Setor Industrial - Mecânica, Química, Eletricidade, Eletrônica, Construção Civil, (b) Setor Comercial e Serviços - Administração, Comércio, Crédito e Finanças, Saúde, (c) Setor Rural - Agropecuária.

12 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1919-1984: adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1985. 1766 p.

13 Permanecem em vigor as Recomendações sobre Adaptação e Readaptação Profissional de Inválidos (1955); Formação Profissional de Pescadores (1966) e de Gente do Mar (1970); Programas Especiais para Jovens (1970). Recomendações anteriores, de nº 87/49, sobre Orientação Profissional; nº 101/ 56 sobre Formação Profissional na Agricultura, e nº 117/62, sobre Formação Profissional Vide ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1919-1984: adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. (1985) op. cit.

14 A Recomendação nº 117, de 1962, sobre Formação Profissional, referia-se apenas à atividade econômica e nata abrangia a formação para postos de direção e aos superiores ao capataz na indústria. Enfatizava a aprendizagem dos menores. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1919-1984: adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. (1985) op. cit.

15 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1919-1984: adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. (1985) op. cit.

16 A Recomendação 150/75 da OIT, refere-se aos seguintes grupos especiais: (a) analfabeto e evadidos escolares; (b) idosos; (c) minorias linguísticas e (d) incapazes físicos e mentais.

17 BRASIL. Leis, Decretos. Lei nº 6.297 de 15/12/1975. (1975) op. cit.

18 CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer nº 45, aprovado em 12 de janeiro de 1972. Documenta, Brasília, nº 134, p. 107-155, jan. 1972. A qualificação para o trabalho no ensino de 2. grau. O mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional; Id. Parecer nº 699, aprovado em 06 de julho de 1972. Documenta, Brasília, nº 140, p. 302-337, jul., 1972; Id. Parecer nº 76, aprovado em 21 de janeiro de 1975. Documenta, Brasília, nº 170, p. 24-50, jan., 1975. O ensino de 2º grau na Lei nº 5.692/71.

19 CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer n. 45, aprovado em 12 de janeiro de 1972. (1972) op. cit.

20 Decreto nº 31.546 de 06 de outubro de 1952. Art. 1º - Considera-se de aprendizagem o contrato individual de trabalho realizado entre um empregador e um trabalhador maior de 14 e menor de 18 anos, pelo qual, além das características mencionadas no art. 39 da Consolidação das Leis do Trabalho, aquele se obriga a submeter o empregado à formação profissional metódica do ofício ou ocupação para cujo exercício foi admitido e o menor assume o compromisso de seguir o respectivo regime de aprendizagem”. “Art. 2º — Entende-se como sujeito à formação profissional metódica de ofício ou ocupação, o trabalhador menor

matriculado em curso do Senai ou Senac, ou em curso por eles reconhecidos nos termos da legislação que lhes for pertinente”. No caso de ofícios ou ocupações, exigindo formação metódica, para os quais Senai ou Senac não mantenham cursos de aprendizagem ou, mantendo-os, neles não houver vagas, a formação poderá ser realizada na própria empresa, desde que observadas as condições da Portaria Ministerial nº 127, de 18/12/1956 e o disposto no Acórdão do Tribunal Superior do Trabalho no processo nº 4.105/ 64 (autorização prévia, planejamento e fiscalização pelo Senai ou, conseqüentemente, pelo Senac, conforme o caso). (BRASIL. Leis, Decretos. Decreto nº 31.546 de 06 de outubro de 1952. Diário Oficial da União, 11/10/1952. p. 15917).

21 BRASIL. Constituição (1946). Constituição [da] República Federativa do Brasil, 1946. Diário Oficial da União, 19, set., 1946. p. 1.

22 BRASIL. Constituição (1967). Constituição [da] República Federativa do Brasil, 1967. Diário Oficial da União, 24, jan., 1967. p. 1.

23 A Lei nº 6.086/74, revigorando o art. 80 da CLT (que fora revogada pela Lei nº 5.274/67), mas nos termos da redação dada pelo art. 3º. do Decreto-lei nº 229 de 28/02/1967, restabelece agora que “ao menor aprendiz será pago salário nunca inferior a meio salário mínimo regional durante a primeira metade da duração máxima prevista para o aprendizado do respectivo ofício. Na segunda metade, passará a perceber, pelo menos, dois terços do salário mínimo regional”. Volta-se, então, a reconhecer ao trabalhador menor não aprendiz o direito ao salário mínimo integral. (BRASIL, Leis, Decretos. Lei nº 6.086 de 15/07/1974. Diário Oficial da União, de 16, jul., 1974. p. 7973. Dispõe sobre o salário-mínimo dos menores, e dá outras providências. Nota: reportando-se a Lei nº 6086/ 74, exclusivamente, ao art. 3º. do Decreto-Lei nº 229/67, sem qualquer referência ao seu § único, que definia, então, como aprendiz o empregado menor de 12 a 18, admitindo sob tal condição, entende-se – e há parecer jurídico nesse sentido – que dito parágrafo não teria sido revigorado, permanecendo o aprendiz, na forma da CLT, da legislação específica da Aprendizagem e da Lei 5.692/71, definido na faixa de idade entre 14 e 18 anos.

24 Talvez houvesse a possibilidade de uma revisão imediata da Aprendizagem, em função do Decreto nº 77.463, de 20/04/1975 (BRASIL, Leis, Decretos. Decreto nº 77.463, de 20/04/ 197. Diário Oficial da União, 02, abr. 1976. p. 4283) que regulamentou a Lei nº 6.297 de 15/12/1975 (Incentivos Fiscais para a Formação Profissional) BRASIL, Leis, Decretos. Lei nº 6.297 de 15/12/1975. Diário Oficial da União, (1975) op. cit. e que, em seu art. 14, permite hoje a dedução, no Imposto de Renda das Empresas, das despesas feitas com salários e outros encargos dos aprendizes matriculados no Senai e Senac. Aliás, talvez convenha lembrar, no que se refere à admissão de aprendizes, as seguintes disposições legais ainda vigentes: (1a) Art. 429 da CLT (1943). “Os estabelecimentos industriais, de qualquer natureza, inclusive de transportes, comunicações e pesca, são obrigados a empregar e matricular nos cursos mantidos pelo Senai, um número de aprendizes equivalentes a 5% no mínimo e 15% do máximo dos operários existentes em cada estabelecimento, e cujos ofícios demandem formação profissional”. - (2a) Art. 1º. do Decreto-Lei nº 8.622/46: “Os estabelecimentos comerciais de qualquer natureza, que possuírem mais de nove empregados, são obrigados a empregar e matricular nas escolas de aprendizagem do Senac, um número de trabalhadores menores como praticantes (aprendizes), que será determinado pelo seu Conselho Nacional, de acordo com as práticas ou funções que demandem formação profissional, até o limite máximo de 10% do total de empregados de todas as categorias em serviço no estabelecimento”.(BRASIL, Leis, Decretos. Decreto-Lei nº 8.622 de 10/01/ 1946. (1946) op. cit.

26 25 Pessoas que trabalhavam ou procuravam emprego. O “Jornal do Brasil” (16/8/1977) reproduz dados da “Revista Brasileira de Estatística”, informando que a participação de jovens na força de trabalho de São Paulo, entre 1970 e 1973, cresceu em 5%, na classe entre 10 e 14 anos de idade, e em 12% na de 15 a 19 anos incompletos.

27

28

29 BRASIL, Leis, Decretos. Lei nº 6.8086, de 15/07/1974. Diário Oficial da União, 16, jul., 1974. p. 7973. Dispõe sobre o salário mínimo dos menores, e dá outras providências. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer nº 699, aprovado em 06 de julho de 1972. Documenta, Brasília, nº 140, p.

302-337, jul., 1972. BRASIL. Leis, Decretos. Lei n. 5.692/71 de 11 de agosto de 1971. (1971) op. cit. BRASIL, Leis, Decretos. Lei nº 6.297 de 15/12/1975. Diário Oficial da União, (1975) op. cit.

31 BRASIL. Leis, Decretos. Decreto nº 77.362, de 01/04/1976. Diário Oficial da União, 02, abr., 1976. p. 4283. Dispõe sobre a instituição e organização do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra e dá outras providências. 32 Diz o art. 29 do citado Decreto nº 77.362/76: “O Sistema Nacional de Formação Profissional constitui-se pelo conjunto de órgãos, do setor público ou privado, destinado a proporcionar oportunidades de formação, qualificação, aperfeiçoamento, especialização e treinamento profissional ao trabalhador, em todos os níveis, com vistas a sua mais efetiva participação no processo de desenvolvimento nacional”.

33 O Decreto nº 77.463, de 20/04/1976, que regulamentou a Lei nº 6.297/75, estabelece seu art. 7º: “Considerar-se-ão de formação profissional, para os efeitos deste Decreto, as atividades realizadas em território nacional, pelas pessoas jurídicas beneficiárias (empresas de natureza econômica), que objetivem preparação imediata para o trabalho de indivíduos, menores ou maiores, através de aprendizagem metódica, qualificação profissional, aperfeiçoamento e especialização técnica”. Regulamenta a Lei 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a dedução do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional e da outras providências. Nota: Já vimos que as despesas efetuadas pelas empresas, com salários e outros encargos dos menores aprendizes matriculados no SENAC ou SENAI, poderão ser consideradas para a dedução fiscal de que trata a Lei nº 6.297/75 (art. 14 do mesmo Decreto nº 77.463/76). Vide: BRASIL. Leis, Decretos. Decreto nº 77.463 de 20/04/1976. Diário Oficial da União, 22, abr., 1976 p. 5049.

34

35

37 CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO(Brasil). Parecer nº 699, aprovado em 06 de julho de 1972. (1972)op. cit.

38 A referência a exames nos leva a lembrar que, a nível de Habilitação(2º grau), o DSU/MEC desenvolve ordinariamente, como sabemos, o programa de “Suplência Profissionalizante”, à base de exames de capacitação profissional realizados como apoio, ou não, em prévios cursos de reforço. Eventualmente, esses exames poderão ser realizados para Habilitações a nível de 1º grau, “se a tanto corresponderem as características do mercado de trabalho local ou regional e a hipótese puder enquadrar-se na disposição transitória, do art. 76, alínea a, da Lei nº 5.692/71. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (Brasil). Parecer nº 932, aprovado em 11 de setembro de 1972. Documenta, Brasília, nº 142, p. 11-12, set. 1972.

39 Diz ainda o Parecer 699/72 que, na qualificação, “é facultativa a adoção dos mínimos profissionais de 2º grau, embora se encoraje tal prática pela equivalência”. A estrutura curricular, então, convém seja modulada, com perspectiva de créditos à Habilitação. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO(Brasil). Parecer nº 699, aprovado em 06 de julho de 1972. (1972) op. cit. 40 BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Ensino Supletivo. Ensino supletivo: estratégia nacional. Brasília, 1977. 41 p.

41 Acreditamos que o Ministério do Trabalho deveria examinar a colocação do Ministério da Educação e, no que couber, formular diretrizes comuns para a programação da Qualificação Profissional no país, valendo-se, em particular, da longa experiência de SENAI e SENAC nesse campo.

42 ENCONTRO NACIONAL DE DIRIGENTES DE ÓRGÃOS DO ENSINO SUPLETIVO, 4ª. Brasília: MEC, 1976.

43 Id. Ibid.

44 BRASIL. Leis, Decretos. Lei nº 4.024 de 20/12/1961. Diário Oficial da União, 27, dez., 1961. p. 11429. Ret., Diário Oficial da União, 28, dez., 1961. p. 2641 Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

45 CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO(Brasil). Parecer nº 76, aprovado em 21 de janeiro de 1975. Documenta, Brasília, nº 170, p. 24-50, jan., 1975. O ensino de 2º grau na Lei nº 5.692/71.

46 CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO(Brasil). Parecer nº 699, aprovadoem 06 de julho de 1972. (1972)op. cit.

47 Nesta expressão, compreende-se, evidentemente,todas as modalidadesoperativas por meio das quais se realizaa Formação Profissional: CentrosEscolares, Empresas Pedagógicas,Unidades Móveis, Teleducação, Capacitaçãona Empresa, etc.

48 A Formação Profissional é geralmentevinculada ao Ministério do Trabalho,permanecendo a Educação Técnicavinculada ao Ministério da Educação.Entre nós, após a Lei nº 5.692/71, aarticulação se faz sobretudo indispensável,dado encontrar-se a própriaFormação Profissional, em certos aspectos,sob a tutela legal de ambos osMinistérios.

49CONFERENCIA INTERAMERICANA DEMINISTROS DEL TRABAJO, 5ª Guatemala,nov., 1975.

50 CINTERFOR - Centro Interamericanode Investigacion y Documentacionsobre Formacion Profesional da OIT.

51 As expressões “articulação” e “coordenação”foram usadas indistintamente,mas sempre com o sentido básicode conexão, de ligação ordenada.