

A OIT nos Primórdios da Institucionalização do Ensino Técnico-Profissional¹

Marcela A. Pronko*

Abstract

The International ILO Conferences have played (and continue to play) an important and differentiated role in the construction of agent networks and in the dissemination of proposals, not just by the content of its resolutions, but by the specific dynamics of its composition and operation. Therefore, the purpose of this article is to analyse the ILO's activities in the definition of technical-professional teaching models and the influence in the process of institutionalizing professional education through the ILO's recommendations in 1939 about this subject.

Key-words: Professional Education; Industrial Learning; International Agencies; History; ILO.

Nos dias de hoje, não é novidade ressaltar a importância do papel desempenhado pelos organismos internacionais – não só de financiamento, mas também de cooperação técnica – na definição de políticas nacionais e regionais, de corte tanto econômico como social. Entre essas, as relativas às áreas de educação, em geral, e de formação profissional, em particular, são, também, reconhecidamente influenciadas pelas recomendações desses organismos.² A ação dos mesmos contribuiria, hoje, para uma certa homogeneização das referências intelectuais e técnicas das propostas de institucionalização ou reforma decorrentes das políticas setoriais desenvolvidas no âmbito nacional. Entretanto, a circulação internacional de experiências e propostas institucionais desempenhou, historicamente, um papel importante na elaboração de soluções nacionais aos problemas derivados da conflitividade social.

Para a América Latina, de um modo geral, a partir da década de 1930, o nascente processo de industrialização levou à instalação de um crescente debate, primeiro, e à definição posterior de diversos sistemas e subsistemas de formação profissional. Tratava-se de uma questão nacional chave, embora a constituição de foros internacionais específicos para a discussão de temáticas afins, como a definição de uma institucionalidade para o ensino técnico-profissional, tenha contribuído, desde muito cedo, para a difusão e o intercâmbio de propostas e experiências concretas.

Nessa busca por "sistemas de formação" que atendessem aos objetivos almejados por cada um dos setores envolvidos (empregadores, trabalhadores e governos), a circulação das múltiplas experiências e propostas institucionais, nos também diversos fóruns internacionais, favoreceu a construção de propostas setoriais internacionalizadas, como soluções concretas a esses problemas. Se não é correto afirmar, para essa época, a preeminência dos debates internacionais sobre a "originalidade" das propostas e iniciativas "nacionais", também não se pode desprezar o papel desempenhado por esses fóruns internacionais na difusão de experiências e na construção de "soluções", por adesão ou reação, às potencialidades dos modelos em foco.

Dessa maneira, se o internacionalismo operário foi um fio condutor para o desenvolvimento de uma série de instâncias nacionais similares para a auto-formação do trabalhador,³ sendo talvez a forma mais conhecida e documentada dessa influência internacional, a mundialização do capitalismo também criou redes internacionais para a difusão de estratégias e "soluções" aos problemas sociais gerados pela sua progressiva implementação e desenvolvimento. Um exemplo disso foi a OIT (Organização Internacional do Trabalho) que, sob um discurso de defesa dos direitos trabalhistas (mas também da necessidade do controle social), foi marco para o desenvolvimento de políticas articuladas, principalmente pelo capital, para a formação dos trabalhadores.

De fato, a criação da OIT, em 1919, abriu um espaço privilegiado para a troca e circulação das idéias. Desenhada, no papel, para harmonizar, sob mediação dos governos, os interesses de trabalhadores e empregadores na definição de políticas referidas às relações de produção e trabalho, o organismo se mostrou, na prática, um espaço de legitimação para a definição de orientações corporativas comuns.

Exemplo disso foram as discussões travadas, internamente, para a definição das Recomendações relativas à educação técnica e profissional e à aprendizagem industrial, aprovadas pela Assembléia da OIT na sua sessão anual de 1939. Essas Recomendações, as primeiras a abordar de forma ampla essa temática, tiveram uma influência visível na definição de propostas empresariais de formação profissional em vários países da América Latina, entre eles, o Brasil.

Além da atuação específica da OIT, outras instâncias internacionais também contribuíram com essa circulação de idéias. As

conferências e congressos internacionais – específicos, temáticos e/ou setoriais –, constituíram uma instância fundamental para a estruturação de redes de atores e instituições, através das quais circulavam iniciativas e propostas formuladas a partir de experiências locais ou nacionais. Mas a constituição dessas redes ia além do simples conhecimento e/ou intercâmbio de novas experiências, permitindo a articulação de interesses concretos entre grupos similares de países diferentes.

Exemplos significativos e bastante conhecidos, no sentido apontado, foram os Congressos Nacionais e Internacionais das organizações do operariado, que tiveram papel importante na difusão e definição de alguns tipos de propostas institucionais para enquadrar a formação profissional desde uma perspectiva de auto-formação.

No mesmo nível de importância, outros tipos de congressos e eventos, nacionais e internacionais, também tiveram atuação destacada. Entre os eventos internacionais específicos que tiveram algum tipo de influência na difusão de propostas de institucionalização do ensino técnico-profissional na época, podemos destacar, por exemplo, aqueles de caráter mais acadêmico ou técnico, como os Congressos Internacionais de Ensino Profissional, organizados pelo Bureau International de l'enseignement technique, que se realizaram em Lyon (1921), Charleroi (1925), Liège (1930), Paris (1931), Roma (1936) e Berlim (1938).⁴

Poderíamos mencionar, ainda, eventos como a 1ª Conferência de Ministros e Diretores de Educação das Repúblicas Americanas, realizada em Havana em 1946. No plano nacional, outro tipo de Congresso teve importância manifesta para a definição de propostas de organização do ensino técnico-profissional: referimo-nos aos congressos realizados no âmbito profissional da engenharia, cujas recomendações viriam, em muitos casos, ao encontro das necessidades de racionalização técnica das proposições do empresariado industrial.

Mas, no sentido acima assinalado de construção de redes e difusão de propostas, as Conferências Internacionais da OIT desempenharam (e continuam desempenhando) um papel fundamental e diferenciado, não só pelo conteúdo de suas resoluções mas, também, pela dinâmica particular da sua composição e funcionamento. Por isso, neste texto, propomo-nos analisar a atuação da OIT na definição e difusão de modelos de ensino técnico-profissional e sua influência no processo de institucionalização desse tipo de ensino, através da consideração do processo de elaboração das primeiras recomendações da OIT, em 1939, sobre o tema.

A OIT e o ensino técnico e profissional.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi criada em 1919, ao término da Primeira Grande Guerra, quando se reuniu a Conferência da Paz, primeiro em Paris e depois em Versalhes.⁵ A criação de uma organização desse tipo tinha sido proposta, já no século XIX, por Robert Owen e Daniel Legrand. A primeira tentativa efetiva de convocar uma Conferência Internacional, para discutir os meios de melhorar as condições de vida dos trabalhadores, partiu do governo suíço, em 1890, e contou com a colaboração do Imperador alemão Guilherme II e do Papa Leão XIII. O antecedente direto foi a Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores, instituída na Basileia, em 1901, cujos princípios foram posteriormente incorporados pela Constituição da OIT, redigida em 1919.

Segundo a própria OIT, sua fundação respondeu a preocupações humanitárias (pelas condições de vida e de trabalho do operariado), a motivações de caráter político (para evitar as potencialidades revolucionárias do descontentamento causado pela injustiça social) e econômico (para assegurar a igualdade nas regras do jogo no mundo da produção).⁶ Desde o início, sua organização incluiu representação tripartite, nas conferências e nas comissões, com participação de delegados dos governos, das organizações de empregadores e de trabalhadores de cada um dos países membros.

Para Hobsbawm, a Liga das Nações, estabelecida logo após a Primeira Grande Guerra, e da qual a OIT formava parte, nasceu como uma alternativa para impedir outra guerra mundial. A idéia era criar uma organização "que tudo abrangesse, e que solucionasse pacífica e democraticamente os problemas antes que se descontrolassem, de preferência em negociação pública ('alianças abertas feitas abertamente')...".⁷ No caso da OIT, tratava-se de dar solução aos conflitos, abertos pela mundialização do modo de produção capitalista, entre capital e trabalho. Desse modo, a OIT passava a funcionar como organismo internacional de mediação/harmonização de interesses entre ambas as forças, em contraposição/complementação às formas de resolução nacional (e potencialmente classistas) do conflito.⁸ Seu caráter de organismo internacional permitia-lhe uma atuação como "gerador de consensos", com uma certa potencialidade coercitiva pela sua atribuição de fiscalização internacional das normas estabelecidas.

A primeira Conferência Internacional do Trabalho da OIT aconteceu ainda em 1919, em Washington. Cada um dos Estados Membros foi representado por dois delegados governamentais, um representante das organizações dos empregadores e um representante das organizações dos trabalhadores. Nessa primeira reunião, aprovaram-se os seis primeiros convênios internacionais do trabalho referentes a: horas de trabalho na indústria, desemprego, proteção da maternidade, trabalho noturno de mulheres e idade mínima e trabalho noturno de menores na indústria.

Após a dissolução da "Liga das Nações" e o término da Segunda Guerra Mundial, a OIT se transformou, em 1946, no primeiro organismo especializado do então criado foro internacional das "Nações Unidas" e, dois anos depois, a Conferência Internacional do Trabalho, reunida na Filadélfia, aprovou a chamada "Declaração de Filadélfia" que, como anexo à Constituição da organização, fixava, com uma redação modernizada, os fins e objetivos da mesma.

Desde cedo, a OIT exprimiu a sua preocupação pela regulamentação e organização do ensino técnico e profissional, enquanto elemento constitutivo fundamental das relações de trabalho, o que se cristalizou numa série de recomendações.

Em ordem cronológica, durante a primeira metade do século XX, elas foram:

1937 - Recomendação nº 56: sobre o ensino profissional para a indústria da construção.

1939 - Recomendação nº 57: sobre a formação profissional.

1939 - Recomendação nº 60: sobre aprendizagem.

1949 - Recomendação nº 87: sobre orientação profissional.

1950 - Recomendação nº 88: sobre formação profissional dos adultos, incluindo os inválidos.⁹

Nesse conjunto, sem dúvida alguma, as recomendações elaboradas pela Conferência Internacional do Trabalho em 1939 foram as mais importantes no tratamento do tema e tiveram múltiplos desdobramentos nos distintos países. Por isso, resulta conveniente uma consideração mais detalhada do processo de elaboração e do produto dessa Conferência.

Os debates em torno da aprendizagem industrial

Uma primeira discussão sobre a importância da questão do ensino técnico-profissional e da aprendizagem industrial se realizou durante a 24ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho, em 1938, onde se estabeleceu que o tema seria tratado como primeiro ponto da ordem do dia da Conferência do ano seguinte. Para isso, a Conferência de 1938 tinha elaborado, como parte de suas conclusões, uma lista de questões sobre o tema, com o intuito de balizar as discussões e definir uma consulta a ser realizada junto aos Estados Membros da Organização. Essa lista e as primeiras considerações sobre o tema constituíram um relatório preliminar (conhecido como "Relatório Cinza"), a ser examinado por uma comissão especial instituída para tal efeito. Essa comissão,¹⁰ baseada no mencionado relatório, elaborou um projeto de conclusão que, junto das respostas ao questionário remetido aos Estados Membros, serviu de base para a elaboração de um relatório definitivo (conhecido como "relatório azul"), que foi efetivamente submetido à discussão, como primeira questão da ordem do dia, na 25ª Conferência de 1939.

O relatório das atividades da Comissão de 38, que examinou a lista de pontos preliminares,¹¹ contém uma síntese das discussões travadas no seu seio, mostrando, de um lado, o processo de construção das recomendações da OIT e, de outro, o posicionamento adotado pelas bancadas respectivas. Da sua leitura surgem algumas constatações que resulta interessante ressaltar.

Em primeiro lugar, pode-se observar que o funcionamento da Comissão reflete mais a contraposição dos interesses setoriais/corporativos (através do funcionamento por bancadas) do que a diversidade nacional nela representada. De fato, a questão nacional aparece em um segundo plano, perante a confrontação direta entre as propostas dos empregadores, de um lado, e as dos trabalhadores e do governo, de outro. Nesse sentido, é interessante observar que as partes I, II, III e V do relatório da comissão (referentes à forma a ser adotada pela regulamentação internacional do ensino técnico-profissional, sua organização geral, as características específicas do ensino profissional e técnico, e questões como certificados, estágios e pessoal docente) foram aprovadas por unanimidade, enquanto que a parte IV, relativa à aprendizagem industrial, foi aprovada em votação nominal, por 105 votos contra 29.¹² Não foi por acaso que isso aconteceu, já que a aprendizagem industrial foi o ponto mais conflitivo das discussões da comissão, merecendo, no final, uma recomendação separada da OIT.¹³ Essa cisão entre ambas as recomendações (nº 57 e 60) não fez mais do que refletir a posição conflitante do bloco dos empregadores, apesar da recorrente derrota sofrida nas votações pelas suas posições, perante a existência de uma aliança, de fato, entre a bancada dos trabalhadores e a dos governos.

Já na discussão geral da Comissão, a posição dos empregadores, enquanto bloco, aparece clara. O relatório registra que:

Da parte dos empregadores, solicitou-se à Comissão que se mantivesse, ao longo dos debates, no terreno da

realidade e que não perdesse de vista os possíveis perigos de comprometer os resultados da iniciativa privada, através de medidas exageradas de controle por parte do Estado.¹⁴

Partindo dessa advertência, é possível constatar ao longo dos debates particulares (ponto por ponto) da Comissão, que a maior parte das emendas apresentadas corresponde à bancada dos empregadores, geralmente com o intuito de especificar o menos possível o conteúdo e as características do ensino profissional recomendado nas conclusões.

Se isso se observa na discussão de todos os pontos da lista originalmente definida, resulta particularmente ilustrativo o debate em torno do que deveria ser objeto de regulamentação na instituição de um regime de aprendizagem, em nível nacional. A proposta discutida na 24ª Conferência, constante do Relatório Cinza, estabelecia os seguintes elementos, como partes fundamentais a serem definidas para essa regulamentação:

- a) Direito do empregador de formar seus aprendizes;

- b) Condições de ingresso no regime de aprendizagem:
 - i) idade mínima;
 - ii) nível de instrução geral solicitado;
 - iii) eventualmente, exame de aptidão física e psicológica;

- c) Registro dos aprendizes;

- d) Controle do número de aprendizes empregados;

- e) Duração da aprendizagem e cumprimento do período de estágio;

- f) Organização de exames e certificação final de aprendizagem;

- g) Designação do órgão, ou dos órgãos encarregados de exercer um controle contínuo da aprendizagem, notadamente:
 - i) do ponto de vista da aplicação da regulamentação;
 - ii) do ponto de vista da eficácia da formação.¹⁵

Nesse contexto, a discussão desencadeada ao redor do item d), sobre o "controle do número de aprendizes empregados", ilustra a posição assumida pelos empregadores que, perante qualquer tentativa de controle externo, reivindicavam a adoção das "leis da oferta e da demanda". Registra o relatório da Comissão que:

Diversos membros dos empregadores estimaram que o controle proposto corria o risco de outorgar um caráter restritivo e travar a formação dos trabalhadores qualificados. O membro empregador dos Estados Unidos sustentou que o número de aprendizes deveria ser determinado exclusivamente pelo jogo da lei de oferta e demanda.¹⁶

Frente a esse argumento de "livre mercado", os representantes dos governos defenderam a manutenção do item, esclarecendo que o estabelecimento do controle do número de aprendizes visava mais impulsionar do que restringir a difusão da aprendizagem. Realizada a votação, o item foi mantido por 38 votos contra 16, recebendo a bancada governamental o apoio da bancada dos trabalhadores.

Mas o entrave mais sério aconteceu logo a seguir. Aprovados todos os pontos da proposta original, os representantes dos governos da Dinamarca, Noruega e Suécia propuseram, conjuntamente, acrescentar os seguintes elementos como itens importantes na regulamentação da aprendizagem:

h) Forma e registro dos contratos de aprendizagem;

i) Modo de fixação dos salários por aprendiz;

j) Salários em tempo de crise/desemprego;

k) Férias remuneradas para aprendizes;

l) Aprendizes como membros dos sindicatos profissionais.¹⁷

Essa emenda foi objeto de um longo e intenso debate. Para os representantes dos empregadores, todos esses elementos diziam respeito mais à organização industrial do que à formação profissional do trabalhador e, por isso, não deveriam ser incluídos como pontos da proposta de regulamento em elaboração. Especial recusa despertou a alínea l), como salienta o relatório:

Sua argumentação se desenvolveu com uma força particular em relação à alínea l) concernente ao direito de associação profissional dos aprendizes. A Comissão devia, acrescentavam os empregadores, abster-se precisamente de abordar essa última questão, em se tratando de uma matéria extremamente delicada que parecia impossível de se separar da questão geral do direito de associação profissional, pois sabia-se que a Conferência não tinha conseguido tratar essa questão com sucesso.¹⁸

Apesar da oposição dos empregadores, as alíneas acima foram incorporadas por votação majoritária de representantes dos trabalhadores e dos governos. Mas, ainda assim, a recusa dos empregadores acabaria sendo irredutível. Terminados os trabalhos, o relatório da comissão foi colocado em discussão em sessão plenária. Nessa oportunidade, os empregadores tomaram a se manifestar, apresentando, mais uma vez, a posição da bancada a respeito. Apesar de longa, vale a pena reproduzir a citação na íntegra:

O representante dos empregadores da Suíça sublinhou o fato de que o grupo dos empregadores declarou-se disposto a examinar com beneplácito a questão referida na ordem do dia, reconhecendo que tinha uma importância de primeira ordem; o grupo colaborou, depois, sem reservas, com os trabalhos da Comissão em que as deliberações estiveram animadas por um real espírito de conciliação. No entanto, o orador viu-se obrigado a declarar que, ainda tendo aprovado e inclusive recomendado a maior parte dos pontos propostos no texto adotado pela Comissão, os empregadores viam-se na impossibilidade de aprovar, na sua totalidade, os pontos reservados em função do questionário. A principal objeção, sublinhou o orador, devia-se ao fato, em primeiro lugar, de que tinham sido introduzidas, em um domínio que concerne à formação profissional, questões que lhe eram estranhas e dependiam da organização industrial propriamente dita. A oposição e as reservas dos empregadores referiam-se, em particular, aos seguintes pontos: o controle do número de aprendizes, o relativo aos salários (modo de fixá-los e salários em tempos de doença) e as férias remuneradas, o direito de associação profissional dos aprendizes, a participação dos representantes dos setores interessados, em especial das organizações de empregadores e de trabalhadores nos cargos de controle da aprendizagem. Sobre esses pontos, declara o orador, uma regulamentação internacional resultava inadmissível para o grupo dos empregadores. Em

consequência, viam-se obrigados a votar contra essa parte do relatório da Comissão.¹⁹

Essa posição da bancada dos empregadores na Comissão, ratificada pelas respostas remetidas pelas organizações dos empregadores à OIT, em relação ao questionário encaminhado aos países membros, acabou cristalizando-se na separação das Recomendações aprovadas na 25ª Conferência²⁰, destacando a questão da aprendizagem, da problemática geral do ensino técnico-profissional. Essa separação permitiria, tanto aos governos quanto às organizações nacionais do empresariado industrial, a adoção parcial das recomendações elaboradas no seio do organismo internacional, representando um ganho, de fato, para o empresariado, uma vez que a aprendizagem industrial era reconhecida como parte intrínseca das relações de produção. Isto é, como forma específica de atuação direta do capital sobre o trabalho.

Assinala ainda o relatório que, findas as discussões em torno da elaboração dos pontos do questionário, a Comissão tomou conhecimento de um certo número de declarações de caráter geral, apresentadas por algumas representações nacionais, com uma finalidade mais informativa do que prática. Duas mereceram particular destaque: a que expressava a preocupação dos representantes governamentais da Grã-Bretanha pela definição dos termos utilizados nas recomendações,²¹ e a das representações dos Estados Unidos em conjunto, apresentando os princípios gerais adotados pela formação profissional, nesse país.²²

Uma vez finalizadas essas declarações gerais e aprovados os pontos que deveriam compor o questionário, ele foi redigido e remetido para os Estados membros. O governo brasileiro nomeou uma comissão especial, em fins de 1938, para tratar do tema e, ainda que não se tenha referência concreta sobre o encaminhamento da resposta, a participação brasileira na 25ª Conferência foi suficientemente expressiva para tirar qualquer dúvida sobre as posições defendidas nela.

Em seu livro, já clássico, *História do Ensino Industrial no Brasil*, relata Celso Suckow da Fonseca²³ que os representantes brasileiros à 25ª Conferência Internacional do Trabalho, Francisco Montojos, como delegado do governo, e Oscar Saraiva, como delegado dos empregadores, integraram a Comissão do Ensino Técnico encarregada da redação final das recomendações sobre o tema.²⁴ Destaca o autor que,

Francisco Montojos expôs em plenário a situação em que se encontrava, naquela época o ensino técnico-profissional no Brasil, esclarecendo aos delegados de outras nações (...) que a legislação brasileira, correspondente ao ensino profissional, estava adiantada e incluía mesmo algumas das medidas que ainda sob forma de sugestões a Conferência iria recomendar aos países membros da Sociedade das Nações.²⁵

No entanto, o mesmo autor adverte que,

Quanto à aprendizagem, porém, ainda não se cuidara dela, de forma prática no Brasil. Apenas em Pernambuco, Rodolfo Fuchs organizara, no ano anterior, as chamadas oficinas-escola, que estavam sendo bem recebidas. Urgia, entretanto, uma providência de ordem geral, que abrangesse todo o país. ²⁶

Essa providência, para Fonseca, acabaria resultando, no plano nacional, na criação do SENAI, como iniciativa dos empresários industriais, ainda que com apoio governamental. Mas, as características e o posicionamento adotado pela representação brasileira na 25ª Conferência são ilustrativos para explicar a importância relativa atribuída à OIT nos respectivos contextos nacionais.

Para o empresariado industrial, em termos gerais, a importância dada à organização era mesmo relativa. A OIT resultava útil (importante) para o empresariado quando colocava um novo problema, do seu interesse, na agenda de discussão do Estado.²⁷ Mas, o caráter não-compulsório das suas recomendações fazia com que fosse absolutamente relativizado seu cumprimento, em virtude da especificidade das características nacionais.²⁸ Essa importância relativa, atribuída ao organismo, se exemplifica no fato de que nem sempre as organizações representativas do setor enviavam delegados às conferências.

Bastante diferente era a atitude dos governos perante a OIT. Para eles, essa organização representava uma instância internacional de legitimação utilizada, com frequência, para reforçar sua posição interna e externamente.²⁹ Um claro exemplo disso, é a citada intervenção de Montojos no tratamento do ensino técnico, em que apresenta o governo brasileiro como um precursor na regulamentação desse tipo de ensino.³⁰

Para os trabalhadores, entretanto, a OIT constituía um duvidoso espaço de visibilidade. Rechaçada pelas frações classistas internacionalistas do movimento operário, era, para as frações propriamente "sindicalistas"³¹ e/ou de inspiração católica, um espaço válido de representação, uma via conciliatória para a resolução dos conflitos. Porém, uma via nem sempre acessível. Em 1939, por exemplo, não comparecem à Conferência delegados dos trabalhadores brasileiros. Em algumas ocasiões, também existia

uma acirrada luta entre frações no âmbito sindical, pela legitimidade dessa representação, que muitas vezes devia ser aceita previamente pelos respectivos governos. Por isso, eventualmente, a participação nas Conferências representava para os trabalhadores uma conquista, e suas resoluções um ganho, uma arma de luta a ser utilizada no contexto nacional.³²

As Recomendações nos 57 e 60 da OIT

Finalmente, baseando-se nas respostas encaminhadas ao questionário, a Secretaria da Conferência Internacional do Trabalho elaborou dois projetos de recomendação que foram aprovados na 25ª reunião, ocorrida em Genebra em 1939. A Recomendação nº 57, conforme dissemos, refere-se à formação profissional. Considerando conveniente estabelecer uma organização eficaz para a formação profissional, em benefício tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores e da comunidade em geral, já que ela constitui fator de progresso social e da cultura geral dos trabalhadores, a OIT enuncia alguns princípios e métodos que cada um dos Estados Membros deveria aplicar em seu território.³³ A primeira parte da recomendação contém a definição do que é formação profissional,³⁴ ensino técnico e profissional³⁵ e aprendizagem,³⁶ que ficam, assim, claramente diferenciados. A partir dessas definições, a recomendação centra-se nos dois primeiros termos, deixando o terceiro para o tratamento em uma recomendação específica.

Assim, a segunda parte da recomendação nº 57 trata da organização geral do ensino técnico e profissional, estabelecendo que deveria ser coordenado e desenvolvido segundo um programa geral, com participação dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores. No contexto desse plano geral, a recomendação trata da preparação pré-profissional (terceira parte), estabelecendo que "todos los niños deberían recibir una preparación que desarrolle en ellos la noción, el gusto y la estima del trabajo manual",³⁷ sugerindo que esses seriam elementos indispensáveis para uma formação geral, e facilitadores de uma orientação profissional posterior.

A quarta parte da recomendação refere-se, por sua vez, ao ensino técnico e profissional específico. Segundo a OIT, cada país deveria possuir um conjunto de escolas em número suficiente, com distribuição geográfica adequada e programas adaptados às necessidades econômicas e que formassem os vários níveis da hierarquia ocupacional.³⁸ No entanto, também estabelece a recomendação que,

En los países que aun no dispongan de un número suficiente de escuelas profesionales y técnicas sería conveniente que las empresas, cuya importancia lo permita, asuman los gastos de formación profesional de cierto número de trabajadores jóvenes, en proporción al total de trabajadores empleados por la empresa.³⁹

A recomendação trata ainda, na quinta parte, da formação, antes e durante o emprego, definindo as características que deveriam adotar os cursos complementares. A sexta parte, ao seu tempo, refere-se às medidas de coordenação e de informação que deveriam orientar essas iniciativas de formação. Destacam-se, entre elas, a participação de trabalhadores e empregadores na administração das mesmas e a regionalização. A parte sétima diz respeito às formas de certificação dos saberes e a organização de intercâmbios estudantis. Por último, a parte oitava especifica as características do pessoal docente encarregado dos cursos.

Como foi dito, na mesma reunião da Conferência Internacional do Trabalho foi aprovada uma recomendação específica sobre a aprendizagem (Nº 60). Essa especificidade aparece nos próprios considerandos. Neles se destaca que: "...el aprendizaje plantea problemas especiales, principalmente por el hecho de efectuarse en las empresas y entrañar relaciones contractuales entre el maestro de aprendizaje y el aprendiz."⁴⁰

Preocupada com a uniformidade do grau de qualificação, dos métodos e condições da aprendizagem dentro dos territórios nacionais, a Recomendação da OIT sugere a adoção, através de alguma forma de regulamentação (disposições legislativas, resoluções de organismos públicos, contratos coletivos), de medidas tendentes a determinar as qualificações técnicas e demais condições que deve reunir o empregador que pretende formar aprendizes (qualificação, características do estabelecimento etc.), as condições de ingresso dos jovens ao regime de aprendizagem (nível mínimo de instrução, exame médico etc.) e os direitos e obrigações recíprocas, entre eles supervisão, duração da aprendizagem, exames e certificações, salário, indenizações e férias. A escassa especificidade da recomendação reflete, no fim das contas, o sucesso do posicionamento dos empregadores.

Afinal, é na aprendizagem que fica mais claro o fato de que a formação profissional mexe com o próprio processo de organização das relações de produção, concretamente, no chão da fábrica. E a organização da produção é considerada, pelos empregadores, uma prerrogativa do capital.

Na discussão do relatório da Comissão, em sessão plenária da Conferência Internacional do Trabalho, em 21 de junho de 1938, se destaca o caráter inovador da intervenção do organismo na área. Informa o relatório que,

Certos oradores insistiram sobre o fato de que o debate podia ser considerado como o debate de uma obra geral de reforma do ensino profissional no mundo inteiro, dado que, pela primeira vez, governos, empregadores e trabalhadores reuniram-se para estudar, em um plano bem amplo, o problema da formação profissional, estudo que não poderia ser proveitosamente efetuado senão pelos três grupos reunidos.⁴¹

A importância desse fato é sublinhada na exposição do representante brasileiro. Ainda segundo o relatório,

O representante governamental brasileiro sublinhou particularmente que, segundo as conclusões do relatório, a questão do ensino técnico e profissional não é só um problema de educação, mas sobretudo um problema social que deve ser considerado no quadro geral das questões do trabalho com as que ela está em relação direta.⁴²

Afinal, a mediação governamental na definição de uma dada institucionalidade para o ensino técnico-profissional, justificava-se no fato de constituir uma política social, tão cara ao contexto da época.

Por fim, cabe perguntar como essas recomendações repercutiram no Brasil. Inicialmente podemos dizer que as recomendações não representaram grandes novidades no panorama da época. Talvez tenham reforçado a posição dos empresários industriais, alentando um tipo de instituição para encaminhamento da aprendizagem no modelo do que, alguns anos mais tarde, seria o Senai.

A construção de propostas eminentemente empresariais para a definição de uma institucionalidade do ensino técnico-profissional também se nutriu do intercâmbio internacional, para além das especificidades nacionais. Nesse sentido, poderíamos falar de um processo de "internacionalização"⁴³ de problemas (e soluções) que o capital teve de enfrentar, a partir da mundialização do capitalismo como modo de produção, e do precoce papel desempenhado pelos organismos internacionais, nessa direção.

No caso da construção nacional de uma institucionalidade para o ensino técnico-profissional, é inegável a importância da circulação internacional de propostas e experiências institucionais concretas. Desde os congressos operários de diversas linhas, até as deliberações no seio da OIT, passando pelas reuniões "técnicas" de especialistas (educadores, engenheiros) e funcionários, os debates internacionais influenciaram as iniciativas nacionais, inspirando até soluções originais, como o foi a criação do Senai, no Brasil.

Nesse contexto, o papel desempenhado pelos organismos internacionais teve um lugar de destaque. Esses organismos constituíram âmbitos privilegiados, pela sistematicidade e legitimidade internacionalmente construída, para o debate e o intercâmbio de experiências e para a concertação/definição de políticas (coordenadas) de ensino profissional. No caso particular da OIT, importa ainda destacar, no seu funcionamento, o primado de uma lógica mais corporativa do que nacional,⁴⁴ o que permitiu, por exemplo, a definição de estratégias inter-empresariais de atuação em relação à aprendizagem industrial. A preocupação da bancada empresarial (dos empregadores) com essa questão sinaliza a importância estratégica que esse tipo de ensino profissional tinha para eles. Conseqüentemente, o grau de conflitividade alcançado na OIT em relação ao tema se renovaria nos debates travados a respeito no contexto de cada Estado Nacional.

Notas

1 Este texto constitui uma adaptação do segundo capítulo da tese de doutorado em História Social defendida na UFF em 2002 e que, sob o título "Entre el mito y el olvido: las propuestas de creación de Universidades Obreras en Argentina y Brasil durante la primera mitad del siglo XX" será publicada integralmente, em espanhol, pelo CINTERFOR/OIT.

2 Para uma análise da atuação recente desses organismos na temática da formação profissional no Mercosul ver PRONKO, Marcela. As políticas de formação profissional impulsionadas pelos organismos internacionais no Mercosul. In: YANNOULAS, Silvia (Org.) Atuais tendências na educação profissional. Brasília: Paralelo 15, 2001.

3 Desde inícios do século XX, anarquistas e socialistas organizaram e mantiveram, em diversos países, instituições educacionais próprias visando um ideal de auto-formação em contraposição às escolas particulares e públicas, difusoras da ideologia burguesa.

4 Chama a atenção, nesse caso, que, até inícios da década de 30, os Congressos tiveram uma clara feição francófila, observando-se, posteriormente, um deslizamento para o eixo nazi-fascista europeu. Como dado curioso desse deslizamento, podemos mencionar a participação do inspetor regional de ensino técnico, Rodolfo Fuchs, no Congresso de Berlim, como representante do Ministério de Educação e Saúde do Brasil, que apresentou, ao voltar, o relatório "O ensino profissional na Alemanha", no qual elogiava a organização alemã sob o nacional-socialismo, extraindo desse exemplo diversos ensinamentos aplicáveis ao Brasil (AGC/CPDOC/FGV GC g35.12.00).

5 O texto da Constituição da OIT se transformou na Parte XIII da versão final do Tratado de Versalhes.

6 OIT. História da OIT, 2000. Disponível na <<http://www.ilo.org>>

7 HOBSBAWM, Eric. Era dos extremos: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 41.

8 A influência da doutrina social da Igreja na conformação da OIT é reivindicada pela própria instituição eclesiástica. Em um discurso proferido por Pio XII ao Conselho de Administração da OIT em 1954, o Papa ressalta a atuação de Leão XIII no estabelecimento de instâncias de colaboração internacional para a solução dos problemas operários e ainda afirma: "Pio XI no vaciló en subrayar la notable coincidencia de los Principios expuestos en la Carte dal Trabajo con los contenidos de la Encíclica Rerum Novarum. Los movimientos cristianos, por su parte, han prestado su adhesión completa a la Organización Internacional del Trabajo y se honran en participar en sus deliberaciones, esperando obtener de esa manera, más rapidamente y con mayor seguridad, su objetivo social" REVISTA CRITÉRIO, Buenos Aires, n.1238, jun., 1955. p. 58. Efetivamente, no estatuto da CISC [Confederação Internacional de Sindicatos Cristãos], figura entre os objetivos: "defender los intereses de los trabajadores en el terreno social y económico y, en especial, en el seno de la Organización Internacional del Trabajo y los organismos sociales y económicos de la Organización de las Naciones Unidas" REVISTA CRITÉRIO, Buenos Aires, n.1108, jan., 1950.p. 56.

9 OIT. Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo, 1919-1984: adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1985. 1766 p.

10 A Comissão ficou composta por 60 membros: 30 representantes governamentais, 15 representantes dos empregadores e 15 dos trabalhadores. Dada a disparidade numérica, o sistema de votação adotado para os trabalhos da Comissão foi o "Riddell", pelo qual os representantes dos empregadores e dos trabalhadores possuíam um voto duplo, e os representantes dos governos, um voto simples. No relatório da Comissão, foi possível identificar alguns dos países que dela participaram: Bélgica, Suíça, o Império Britânico, França, Estados Unidos, Índia, México, Nova Zelândia, Dinamarca, Suécia e Noruega.

11 Sintetizadas em CONFÉRENCE INTERNATIONELLE DU TRAVAIL, Genève: Bureau International du Travail, 1938. Enseignement technique et professionnel et apprentissage.

12 CONFÉRENCE INTERNATIONELLE DU TRAVAIL, (1938), op. cit.

13 Nesse sentido, a conflitividade da aprendizagem foi constatada também para o caso argentino e brasileiro, tomados como experiências nacionais.

14 CONFÉRENCE INTERNATIONELLE DU TRAVAIL, 24 (1938) op. cit., p. 6. Tradução própria do francês original.

15 Id., ibid., p. 22. Tradução própria do francês original.

16 Id., ibid., p. 22. Tradução própria do francês original.

17 Id., ibid., Tradução própria do francês original.

18 Id., ibid., p. 24. Tradução própria do francês original.

19 Id., ibid., p. 41. Tradução própria do francês original.

20 OIT. Recomendações, 2000. Disponível na <<http://www.ilo.org>>

21 O memorial apresentado pela delegação governamental da Grã-Bretanha desenvolvia quatro pontos principais: a) Em primeiro lugar, chamava a atenção para o fato de que, para tornar comparáveis as respostas dadas ao questionário pelos diferentes países, devia-se levar em conta as diferenças existentes, de um lado, entre os vários ramos da indústria e, de outro lado, entre as várias categorias de formação necessárias (entre elas, a do trabalhador semi-qualificado, a do trabalhador qualificado, a do trabalhador "polivalente" e a formação industrial especializada). b) Em segundo lugar, e para evitar problemas de interpretação das respostas dadas pelos diferentes países, sugeria que cada país encaminhasse, junto das suas respostas, a definição dos termos mais importantes a serem incluídos na recomendação, notadamente: aprendizagem, técnico, profissional, ensino e formação. c) Além das distinções até então estabelecidas entre os tipos de formação, os governos poderiam estabelecer outras que levassem em consideração o treinamento, a competitividade, os métodos científicos e os aspectos sociais e econômicos das atividades produtivas. d) Por fim, a representação governamental britânica solicitava que fosse acordado, à formação profissional não-acadêmica, o reconhecimento de um status social mais elevado. A consequência direta desse memorial foi uma preocupação mais apurada, por parte da Comissão e, posteriormente, da Secretaria-Geral, na redação preliminar das recomendações, pela definição dos objetos principais das mesmas, o que se refletiu diretamente em seu texto final.

22 O representante dos empregadores dos Estados Unidos, falando em nome dos representantes governamentais e dos trabalhadores, expôs, à Comissão, os princípios fundamentais da formação profissional nesse país, acordados nacionalmente, também, por uma comissão tripartite. Esses princípios eram: a) Interdependência de todas as fases da preparação profissional, incluindo a orientação profissional e o emprego. b) Necessidade de uma representação adequada e de uma colaboração dos empregadores, trabalhadores e autoridades do ensino. c) A função dos poderes públicos deveria ser a de promover a colaboração dos empregadores, dos trabalhadores e dos consumidores, e não a de usar a coação. d) A função das autoridades de ensino deveria ser a de servir e não a de comandar. e) Necessidade de evitar uma especialização profissional prematura. f) Flexibilidade dos programas de formação profissional. g) Necessidade de outorgar aos trabalhadores uma importante cultura geral que os preparasse não somente para ganhar a vida, mas também para vivê-la. Apesar de não incorporados totalmente nas recomendações aprovadas, esses pontos serviriam de referência para vários países, sobretudo a partir da crescente hegemonia norte-americana sobre a América Latina. Referência, de outro lado, já presente desde o início do século na região, pela difusão do paradigma taylorista/fordista de organização da produção industrial. Um dos elementos fundamentais da concepção taylorista/fordista em relação ao ensino técnico, era a questão da orientação profissional, que permitia identificar vocações segundo métodos racionais. De fato, essa questão apareceu em várias oportunidades ao longo dos debates das comentadas recomendações, mas a Comissão optou por um tratamento específico, encaminhando indicação à Secretaria Geral para sua inclusão em próximas conferências. O tema foi finalmente tratado na 32ª Conferência Internacional do Trabalho, de junho de 1949, dando como resultado a recomendação nº 87.

23 FONSECA, Celso Suckow da. História do Ensino Industrial no Brasil. Rio de Janeiro: SENAI/DN, 1986.

24 Não houve, nessa Conferência, representação oficial dos trabalhadores brasileiros.

25 FONSECA, Celso Suckow da. (1986) op. cit., v. 3, p. 24. Segundo Fonseca, Montojos expôs sobre a incorporação constitucional do ensino profissional como primeiro dever do Estado, a reforma que estava se processando no interior do sistema educacional, a gratuidade e a assistência social oferecida pelas escolas profissionais e as incipientes medidas adotadas em relação à aprendizagem.

26 Id., ibid.

27 Assim, por exemplo, a União Industrial Argentina reclamava da pouca importância atribuída pelo governo desse país ao questionário encaminhado pelo organismo em relação à educação profissional e a aprendizagem (ARGENTINA FABRIL, Buenos Aires, nº 868, abr., 1941.), reclamo constante do empresariado argentino.

28 Aliás, esse é um argumento largamente utilizado pela bancada dos empregadores nas comissões da OIT, para salvaguardar sua margem de manobra.

29 A atuação governamental na OIT outorgava ao governo uma possibilidade de se legitimar, de um lado, perante os outros países e, de outro lado, perante o próprio contexto da política nacional. Além do que, não podemos deixar de registrar, no âmbito individual do representante, um componente de legitimação que poderia ser usado como alavanca da sua carreira política.

30 FONSECA, Celso Suckow da. (1986) op. cit.

31 Usamos o termo na acepção utilizada na historiografia argentina que remete a organizações operárias com objetivos estritamente corporativos.

32 Nesse sentido, resulta expressiva a intervenção final da bancada dos trabalhadores na citada Comissão. Disse o memorial que "o representante dos trabalhadores dos Estados Unidos fez conhecer que os membros trabalhadores da Comissão tinham decidido, de forma unânime, votar favoravelmente todas as partes do relatório da Comissão. Ainda que não atendessem a todos os seus objetivos, os pontos reservados em função do questionário dirigido aos governos, pareciam-lhes representar a tentativa mais prática de resolver, no plano internacional, a questão da formação profissional." CONFÉRENCE INTERNATIONELLE DU TRAVAIL, (1938) op. cit., p. 41. Tradução própria do francês original.

33 "...habida cuenta de las necesidades especiales de las diferentes ramas de su economía nacional y de las diversas profesiones, así como también de los usos y costumbres del país, y a reserva de otras medidas especiales exigidas por la formación profesional en algunas de las ramas de la actividad, tales como agricultura o los transportes marítimos". OIT. Recomendação 57. p. 2. Disponível em <http://www.ilo.org>

34 "la expresión 'formación profesional' designa todos los modos de formación que permitan adquirir o desarrollar conocimientos técnicos y profesionales, ya se proporcione esta formación en la escuela o en el lugar de trabajo." OIT. Recomendação 57. p. 2. Disponível em <http://www.ilo.org> , grifos meus.

35 "la expresión 'enseñanza técnica y profesional' designa la instrucción teórica y práctica, cualquiera que sea su grado, proporcionada en la escuela a los efectos de la formación profesional." OIT. Recomendação 57. p. 2. Disponível em <http://www.ilo.org> , grifos meus.

36 "el término 'aprendizaje' se aplica a todo sistema en virtud del cual el empleador se obliga, por contrato, a emplear a un joven trabajador y a enseñarle o a hacer que se le enseñe metódicamente un oficio, durante un período previamente fijado, en el transcurso del cual el aprendiz está obligado a trabajar al servicio de dicho empleador." OIT. Recomendação 57. p. 2. Disponível em <http://www.ilo.org>

37 OIT. Recomendação 57. p. 3. Disponível em <http://www.ilo.org>

38 "...a) jornaleros o categorías similares, b) personal de categorías intermedias, c) personal directivo" OIT. Recomendação 57. p. 4. Disponível em <http://www.ilo.org>

39 Id., ibid.

40 OIT. Recomendação 60. p. 1. Disponível em <http://www.ilo.org>, grifo meu.

41 CONFÉRENCE INTERNATIONELLE DU TRAVAIL, (1938) op. cit., p. 40. Tradução própria do francês original.

42 Id., ibid., p. 40, grifo meu, tradução própria do francês original.

43 Schriewer utiliza o termo internacionalização para descrever as tendências para a intensificação das relações globais de interação e intercâmbio, a interconexão mundial nos campos da comunicação social e a harmonização transnacional de modelos e estruturas sociais. Nesse último sentido, pode ser aplicado ao caso que está sendo analisado. SCHRIEWER, Jürgen. Sistema mundial y redes de interrelación. La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. In: PEREYRA, Miguel et al. (Comp.). Globalización y descentralización de los sistemas educativos, Barcelona: Pomares-Corregidor, 1996.

44 Ao mesmo tempo que se constatou, nos debates travados no seio da OIT, um alinhamento empresarial, evidente no tratamento dispensado à questão da aprendizagem, pode-se constatar, também, uma articulação entre governos e sindicatos operários. Essa articulação sugere, de um lado, a falta de interesse do sindicalismo independente (não-governista) pela participação na OIT, ou, de outro lado, a inexistência, em alguns casos, desse sindicalismo independente.

*Mestre em Educação e Doutora em História Social pela Universidade Federal Fluminense. Prof. ad honorem do Departamento de Educação da Universidad Nacional de Luján, Argentina e Prof. pesquisadora internacional, da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais-FLACSO/ Brasil.