

O Senai e a Sistematização da Aprendizagem Industrial*

Luiz Antônio Cunha

País originariamente agrícola, com sua economia formada no processo de expansão do capitalismo comercial, o Brasil, enquanto colônia teve dificultadas as iniciativas de manufaturas no seu território. Já país independente, desde a segunda década do século XIX sob regime imperial, os tratados comerciais mantidos com o centro hegemônico do capitalismo, a Inglaterra, dificultara a instalação de indústrias desincentivadas, também, por um incipiente e disperso mercado interno. A produção consistia, nessa época, basicamente, na exploração da força de trabalho escrava na monocultura de açúcar e, depois,

* Este texto foi extraído de uma monografia escrita no primeiro semestre de 1975 para servir de subsídio ao estudo dos "Sistemas de Formação Técnica e Profissional Extra-Escolar na América Latina", num projeto que unia o Bureau International d'Education (UNESCO) e o Institut d'Études du Development (Universidade de Genebra). O autor é grato a Sarah Silva Telles que o assistiu na redação dessa monografia.

de café. A força de trabalho não participava, a não ser em volume reduzidíssimo, do mercado, pois, além da sua condição escrava, produzia o seu próprio alimento. O mercado interno era constituído das populações urbanas que desempenhavam atividades complementares à da *fazenda*, resultantes da sua especialização na produção para a exportação.

A expansão da atividade monocultora se fazia, entre outros recursos, pela incorporação de novas terras, cada vez mais distantes. Isso obrigou à construção de ferrovias ligando as zonas distantes. Isso obrigou à construção de ferrovias ligando as zonas da produção aos portos de exportação. É essa a razão por que foi no Estado de São Paulo (onde estava o centro dinâmico da economia, as frentes de extensão cafeeira), na década de 30 deste século, onde nasceu a primeira experiência de aprendizagem sistemática, justamente nas oficinas de reparação de material ferroviário.

O mercado interno, de tamanho reduzido, só permitiu o desenvolvimento de algumas poucas indústrias nos setores de alimentos, tecidos grosseiros, utensílios domésticos, mobiliário, sabões e velas, cordoaria e produtos de couro, entre outros. Foi somente com o fluxo de capitais norte-americanos no início deste século, e com as interrupções do suprimento externo determinadas pela 1ª Guerra Mundial, que a industrialização se intensificou. Mas foram a política econômica adotada a partir de 1937 e as condições econômicas da 2ª Guerra Mundial que lançaram as bases da industrialização, com a instalação das chamadas indústrias de base (aço, papel, cimento, produtos químicos).

Durante todo o século XIX, desde o início da formação do Estado nacional, até o fim da quarta década do século XX, a preparação da mão-de-obra industrial se fazia quase que exclusivamente nas próprias oficinas de produção, através de aprendizagem assistemática. Trabalhadores menores aprendiam seu ofício através da observação e repetição das operações de trabalhadores adultos e experientes.

A imigração de trabalhadores qualificados estrangeiros reforçava esse processo de reprodução da força de trabalho e era mais intenso nos momentos em que se instalava, no país, alguma indústria consumidora de qualificações até então inexistentes.

A imigração de trabalhadores qualificados estrangeiros reforçava

esse processo de reprodução da força de trabalho e era mais intenso nos momentos em que se instalava, no país, alguma indústria consumidora de qualificações até então inexistentes.

Desde a época imperial, entretanto, instalavam-se escolas industriais que se propunham a formar, de modo sistemático, a mão-de-obra necessária para a indústria nascente. A iniciativa da instalação dessas escolas repartia-se entre o governo e instituições privadas, religiosas e leigas. Em 1909, já na segunda década do regime republicano, o governo federal instalou 19 escolas de aprendizes-artífices, uma em cada capital de estado. (1)

O ensino dessas escolas, as públicas e as particulares, consistia nas "primeiras letras" (mais tarde, de todo o ensino primário) e no aprendizado de um ofício, artesanal ou industrial. Seu rendimento, no que se refere à qualificação profissional, parece não ter sido elevado, pelo que se pode deduzir das numerosas modificações nos seus redimentos ora instituindo, ora retirando o pagamento dos alunos pelos trabalhos realizados, a distribuição gratuita de alimentos aos alunos, a concessão para receber encomendas de empresas privadas, entre outras medidas. Os problemas relativos à atualização dos equipamentos, das instalações das técnicas de trabalho, nunca convenientemente resolvidos. Tudo isso dificultava bastante a aprendizagem dos alunos, mas o problema que, provavelmente, a afetava mais intensamente era a ausência do "ambiente fabril" que, por si só, seria educativo no sentido de os alunos interiorizarem, difusamente, as normas de trabalhos e de relacionamento com os outros operários, com os mestres e com os patrões.

As escolas industriais desse período não tinham apenas a função de preparação de artífices. Elas eram, todas, destinadas a órfãos, semi-delinquentes e miseráveis. O discurso (ideológico) que as legitimava tinha dois conteúdos principais. Primeiro, o de ser o ensino profissional uma dívida distribuída pelo Estado ou meio de produzir operários disciplinados, sem a "tendência ao ócio e ao vício" dos operários estrangeiros.

Todavia, o pequeno número das escolas profissionais, as altas taxas de evasão e sua pequena eficiência técnica devem ter concorrido para

(1) Essas escolas constituíram a infra-estrutura material para a instalação da rede federal de escolas técnicas industriais, já na década de 40.

que não fosse grande a sua eficácia no desempenho dessas funções ideológicas.

Em 1937, no bojo de séria crise econômica, instalou-se no Brasil o Estado Novo, regime autoritário que outorgou ao país uma nova constituição. Esta trouxe um artigo, inexistente nas anteriores, que estabelecia a obrigação das empresas industriais e dos sindicatos de organizarem escolas de aprendizes. A origem desse dispositivo é, ainda, obscura. É possível que tenha se inspirado na Carta do Trabalho, de Mussolini, reforçado pela reorientação da política econômica do Estado no sentido da industrialização. As escolas profissionais existentes, distantes do "ambiente" e das práticas industriais, sabidamente ineficazes, não responderiam à necessidade de expansão industrial, carente de contingentes adicionais de operários qualificados.

Por essa época já havia, no Estado de São Paulo, uma experiência de aprendizagem sistemática, no "ambiente fabril", mantida pelas companhias ferroviárias. Esta experiência, já madura, incorporou a prática de aprendizagem vigente na Alemanha, principalmente a das suas ferrovias.

O SENAI, criado em 1942, resultou das sucessivas tentativas do Estado, a partir de 1937, de impor aos industriais a realização da aprendizagem sistemática, incorporando a experiência organizacional e pedagógica das ferrovias paulistas, tendo, como catalizadora, a conjuntura econômica da 2ª Guerra Mundial.

Vou apresentar esses fatores. Em primeiro lugar, a aprendizagem nas ferrovias paulistas; em segundo, o processo de organização do SENAI a partir dos dispositivos da constituição de 1937; finalmente, em terceiro lugar, a conjuntura econômica do país, ao tempo da 2ª Guerra Mundial. Depois disso, tratarei da inserção do SENAI no aparelho escolar, definida pela "lei" orgânica do ensino industrial, sua organização jurídico-administrativa e seu padrão de financiamento.

1 — A APRENDIZAGEM NAS FERROVIAS PAULISTAS

Na Idade Média, na Europa Ocidental, chamavam-se *aprendizes* os menores que praticavam um ofício qualquer com um mestre, em sua oficina. Após longo tempo de aprendizado, em serviço de tempo integral, e tendo atingido a maioridade, os aprendizes passavam a ser os *companheiros* continuando, ainda, a trabalhar na oficina do mestre mediante salário. Estes eram considerados como tendo seu apren-

dizado terminado, embora não tivessem ainda elaborado uma obra que, a juízo da corporação, os habilitasse ao exercício independente do ofício e a ensiná-lo como um *mestre*. Este processo teve diversas variantes locais e conjunturais. Diferia, também, conforme se tratasse do artesanato para consumo local ou do artesanato para exportação. De todo modo, um menor era mantido pelo mestre em sua oficina durante longos anos (4 a 10) afim de aprender seu ofício na medida em que prestava serviços de complexidade crescente.

Após os grandes descobrimentos marítimos dos séculos XV e XVI, induzidos pelas necessidades de expansão comercial da burguesia, os mercados para os produtos do artesanato se ampliaram bastante, o que determinou profundas transformações no processo de trabalho e na formação dos trabalhadores. O acréscimo de produção exigido pelo mercado em expansão não podia ser conseguido pelas oficinas artesanais que elaboravam cada unidade em separado, desde a concepção até o acabamento, peça por peça. Além disso, o processo de formação dos artesão era muito caro e demorado. A destruição da oficina artesanal, como unidade de produção, e sua substituição pela manufatura, foi o modo encontrado pela burguesia para propiciar a expansão. A manufatura teve sua origem nas oficinas de artesanato para exportação, onde mestre contratavam artífices autônomos para trabalharem, mediante salário, a matéria prima de propriedade de um burguês, utilizando os equipamentos e instalações deste. Era um estabelecimento fabril que reunia numerosos artífices que trabalhavam a matéria prima do empresário, utilizando ou não seus instrumentos, sem que o produto do trabalho lhes pertencesse, pagos em salário proporcional ao tempo do trabalho. A grande novidade da manufatura foi a introdução da divisão do trabalho em termos técnicos. Ao invés de um artífice produzir toda uma peça, desde a concepção até o acabamento, apenas auxiliado por um aprendiz, a peça passou a ser concebida por um mestre (que não a fabricava) mas de um modo tal que fosse o resultado de diversas etapas de trabalho, cada uma delas realizada por um artífice.

A manufatura teve, como resultado:

- (i) o aumento da produtividade *física*, isto é, com a mesma quantidade de artífices foi possível produzir maior quantidade de produtos, no mesmo tempo;
- (ii) o aumento da produtividade *econômica*, isto é, maior valor produzido em relação ao montante dos salários pagos.

A divisão técnica do trabalho permitiu que se empregassem artífices cada vez menos qualificados, sem prejuízo da qualidade do produto final, já que deles não se exigia a concepção dos produtos, a gerência do processo de trabalho e, cada vez menos, o conhecimento dos materiais e das ferramentas. Isso fez com que a produção do artífice, isto é, a sua formação, dispensasse os longos anos de aprendizagem sob a orientação do mestre e fosse possível de ser feita em período mais curto, nas próprias manufaturas.

O resultado do aumento da produtividade física e econômica foi o crescimento da produção manufatureira devido não só à facilidade de recrutamento e formação da mão-de-obras como, também, ao aumento da taxa de lucro, propiciando reinversões crescentes de capital.

Este processo atingiu seu limite em meados do século XVIII quando a fragmentação do trabalho empregava o trabalho infantil em larga escala e exigia reduzido tempo de aprendizagem em serviço.

Mas, se esse processo era interessante para os proprietários das manufaturas, a curto prazo, a longo prazo conduzia a uma crise, por duas razões:

(i) o trabalho das crianças nas fábricas fez aumentar sensivelmente a taxa de mortalidade, tendendo a diminuir o tamanho da força de trabalho e, em consequência, a elevar o seu custo;

(ii) a fragmentação do trabalho e, em consequência, a redução da aprendizagem às necessidades mínimas, impedia os gerentes das manufaturas de terem artífices trabalhando abaixo da sua capacidade de modo que pudessem ter opções para o recrutamento de contramestres. (2)

As soluções para esses problemas começaram a ser viabilizadas com o surgimento, no fim do século XVIII, de campanhas "humanitárias" visando limitar a exploração do trabalho infantil nas manufaturas.

Em 1833, na Inglaterra, foi aprovada uma lei, pelo Parlamento, que só permitia o trabalho das crianças de 9 a 13 anos de idade nas fábricas.

(2) O contramestre era o administrador da produção, em primeira instância, precisando ser mais qualificado do que os operários sob seu controle e ter suficientes "virtudes de lideranças".

cas que lhes oferecessem duas horas diárias de instrução. Para isso, os industriais instalaram escolas de primeiras letras junto às oficinas, custeadas por um desconto no salário das crianças, previsto pela lei.

Mas, foi na Alemanha, a partir de 1869, que tomou forma o processo de formação de operários menores, alternadamente em escola e em trabalho. O Código Industrial do Império, desse ano, estabelecia que os trabalhadores industriais com menos de 18 anos de idade que frequentassem uma escola de aperfeiçoamento, deveriam receber dos empregadores, licença e tempo para isso, sem redução dos salários. As escolas de aperfeiçoamento eram estabelecimentos de ensino onde os menores podiam adquirir conhecimentos tecnológicos necessários ao ofício e praticar a manipulação dos instrumentos de trabalho, sem as restrições da produção fabril. Havia diferentes formas de arranjo do horário dessas escolas de modo que os trabalhadores/estudantes pudessem frequentá-las uma hora por dia ou duas horas cada dois dias ou um dia inteiro por semana.

Esse processo teve grande sucesso na Alemanha e foi adotado na Inglaterra, na Áustria, na Suíça e na França, nesta já na segunda década do século XX.

O sucesso da aprendizagem alternando escola e trabalho, na Europa Ocidental, não podia deixar de influenciar os pensadores brasileiros que, imbuídos da *situação de dependência*, concebiam-na, entretanto, viesada. Supunham que a instituição do ensino industrial produziria a industrialização e não o contrário.

Já em 1915, Azevedo Sodré, Diretor de Instrução Pública do Distrito Federal alertava para os problemas da introdução daquele processo no Brasil:

“Para que a escola de aperfeiçoamento, sem oficina, possa dar resultados, é mister que o Conselho Municipal vote uma lei obrigando os patrões a concederem aos seus empregados de menos de 18 anos, que seguem os cursos de uma dessas escolas, o tempo necessário, para frequentá-la, sem prejuízo do salário.” (3)

Nenhuma lei desse tipo foi votada. Somente a partir de 1937 é que uma lei (a própria constituição) adotou essa orientação que, entre-

(3) Citado por Suckow da Fonseca, Celso, *História do Ensino Industrial no Brasil*, Rio de Janeiro, Escola Técnica Nacional, 1961, vol. 1, p. 482.

tanto, só foi efetivamente implantada a partir de 1942, com a criação do SENAI.

As estradas de ferro tiveram grande importância na introdução, no Brasil, da aprendizagem associando a oficina à escola. Desde o início do século elas mantinham escolas para a formação de operários, destinados à manutenção dos equipamentos, veículos e instalações (4) e utilizaram, a partir de 1930, testes psicotécnicos com o fim de selecionar trabalhadores e orientar os aprendizes para os diversos cursos.

A grande densidade de estradas de ferro no Estado de São Paulo, ligando as diferentes frentes de expansão cafeeira ao porto de Santos, criou condições para que se instalasse, em 1934, um centro de formação de aprendizes, unificando as atividades de todas as empresas. Pela primeira vez criava-se, no Brasil, um centro de instrução profissional mantido pelas empresas, gerido por elas em associação com o Estado, para formar os operários que elas necessitavam.

Teve papel destacado, na sua criação, Roberto Mange, que já tinha organizado, em 1924 a Escola Profissional Mecânica junto ao Liceu de Artes e Ofícios de São Paulo, e, em 1930, o Serviço de Ensino e Seleção Profissional da Estrada de Ferro Sorocabana. (5) Com base nessas experiências, e tendo conhecimento da prática de formação profissional na Europa (na Alemanha, em particular), tanto em termos pedagógicos (as séries metódicas) quanto em termos organizacionais (em 1920 as estradas de ferro alemãs elaboram programas unificados de formação de pessoal), Roberto Mange idealizou a montagem de um Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional (CFESP). O projeto teve o patrocínio do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) que ganhou o apoio das companhias ferroviárias e o apresentou ao governo estadual. Este institucionalizou o CFESP, por ato oficial, determinando que o centro seria dirigido por uma comissão composta de dois membros do governo esta-

(4) A primeira dessas escolas foi fundada em 1906, no Rio de Janeiro, a Escola Prática de Aprendizes das Oficinas, mantida pela Estrada de Ferro Central do Brasil.

(5) Roberto Mange, suíço de nascimento, estudou em Portugal e na Alemanha, tendo se diplomado em engenharia em Zurique, em 1910. Em 1913, foi convidado para lecionar na Escola Politécnica de São Paulo. Depois de fundar, em 1924, a Escola Profissional Mecânica, realizou, em 1929, uma viagem de estudos à Alemanha onde observou os processos de aprendizagem de operários nas estradas de ferro.

dual e um de cada companhia que aderisse ao projeto. O centro era mantido com recursos do governo e das companhias.

As atividades do CFESP consistiam na prestação de serviços de seleção de pessoal às companhias de estrada de ferro e de coordenação da aprendizagem realizada nas escolas profissionais existentes junto às oficinas gerais, em diversos pontos do estado, oferecendo cursos com 3 ou 4 anos de duração. Os aprendizes recebiam remuneração que variava com a assiduidade e o aproveitamento.

As características do CFESP, mencionadas até aqui, não o distinguem, substancialmente, das escolas de aprendizagem de ofício existentes por todo o país. Na realidade, poucas foram as diferenças. Primeiro, a clientela restrita (filhos de ferroviários, principalmente) e formação para utilização também restrita (as estradas de ferro). Nas escolas de aprendizagem de ofícios, os alunos eram, invariavelmente, órfãos e outros "desvalidos", oriundos do lumpenproletariado, mais interessados na comida gratuita do que no aprendizado propriamente. Segundo, a associação do Estado com as empresas, a fim de formar pessoal para todas elas. O Estado era útil às empresas como fornecedor de recursos e garantidor das regras do jogo. Nas escolas de aprendizagem de ofício, mantidas totalmente pelo Estado para a formação de operários para as empresas, era difícil para aquele perceber as demandas destas. As empresas, por sua vez tinham dificuldades de influir sobre o ensino devido à interveniência de burocracia educacional e dos padrões uniformes, vigentes em todo o país.

Mas, o que vai dar o caráter distintivo e antecipatório do CFESP é a aprendizagem segundo as séries metódicas, processo utilizado, na época, nas escolas similares existentes em vários países da Europa.

As séries metódicas foram desenvolvidas por Victor Della Vos, diretor da Escola Técnica Imperial de Moscou, a partir de 1868, pressionado pela necessidade de formação de grandes quantidades de trabalhadores qualificados para apoiar a expansão das ferrovias que, na época, mobilizava os recursos do Estado Russo. As séries metódicas de exercícios eram desenvolvidas nas Oficinas de Instrução que vieram a substituir os padrões medievais de aprendizagem naquele país.

As séries metódicas, como a colaboração Estado-empresas foram utilizadas pelo SENAI em todo o país, desde a sua fundação.

A influência do CFESP, entretanto, não se resume à situação paradigmática. Quando da criação do SENAI, em 1942, o Centro foi a ele incorporado, constituindo a Divisão de Transportes e o núcleo de todo o Departamento Regional de São Paulo. (6) O criador do CFESP, Roberto Mange, foi o primeiro diretor do DRSP do SENAI. Italo Bologna, também diretor do centro, dirigiu o DRSP, por muitos anos, como, também, o Departamento Nacional. A influência do pessoal do CFESP incidiu, também, sobre o sistema de ensino industrial do MEC.

As vantagens do processo de aprendizagem, associando escola e oficina foi demonstrado por uma experiência empírica que teve importante papel na aceitação do processo, mais tarde, por outras empresas.

Dois grupos de aprendizes da Estrada de Ferro Sorocabana foram postos em confronto e a eles foi atribuída a tarefa de fazer uma peça compatível com a primeira série do curso orientado pelo CFESP e com a aprendizagem comum. O primeiro grupo era composto de 21 aprendizes que se formaram pelo modo assistemático, junto a antigos oficiais que também se formaram desse modo. Estes aprendizes tinham, em média, 42 meses de aprendizagem e, 18 anos de idade, em média. O segundo grupo era constituído de 28 aprendizes do CFESP, tendo iniciado o curso 7 meses antes, apresentando a idade média de 16 anos. O rendimento do trabalho do segundo grupo foi não apenas superior ao primeiro, como apresentou, também, maior regularidade. (7)

Os resultados desse experimento, acompanhados de abundantes gráficos e tabelas, foram apresentados no II Congresso de Engenharia e Legislação Ferroviária, realizado em Curitiba, em 1938. Foram bem aceitos e, a partir daí, o CFESP recebeu a filiação de companhias de estradas de ferro situadas fora do Estado de São Paulo.

2. A REGULAMENTAÇÃO DA APRENDIZAGEM SISTEMÁTICA

(6) A Divisão de Transporte dissolveu-se, mais tarde, no Departamento Regional de São Paulo.

(7) Resultados detalhados desta experiência podem ser encontrados em Bologna, Italo, *Formação Profissional na Indústria - O SENAI*, Rio de Janeiro, MEC/DEI, 1969, p. 20 e seqs.

Em 1937, após vários anos de conflitos políticos internos, agravados pelo aparecimento de movimentos radicais, as Forças Armadas, lideradas pelo Presidente da República Getúlio Vargas, fecharam o Congresso, os partidos políticos e suspenderam garantias individuais. Tinha início o Estado Novo que outorgou ao país uma nova constituição, adotando o corporativismo como instrumento de controle das forças emergentes.

A Constituição de 1937 trazia um artigo que definia o papel do Estado, das empresas e dos sindicatos na formação profissional das "classes menos favorecidas". Diz o artigo 129:

"O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever do Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios ou associações particulares e profissionais. É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos criar na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados. A lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo poder público".

Pela primeira vez em toda a sua história, o Estado, no Brasil, atribuía às empresas industriais o dever de formar sistematicamente, em escolas, os seus aprendizes. Com esse dispositivo, incorporava a experiência alemã da segunda metade do século XIX que foi assimilada pelos países industrializados de forma mais ou menos espontânea. A constituição determinava que também os sindicatos mantivessem escolas de aprendizes para os filhos dos seus associados. Não se sabe, ainda, como esses dispositivos apreceram na constituição, já que ela foi elaborada por juristas sem prévia experiência educacional, a não ser no ensino regular não-profissional.

Estabelecidos esses dispositivos, cumpria, agora, ao próprio Estado regulamentá-los.

O Ministério da Educação, através da Divisão do Ensino Industrial, elaborou, em 1938, um anteprojeto de regulamento do dispositivo constitucional. Estipulava a criação de *Escolas de Aprendizes Industriais* mantidas e dirigidas pelos sindicatos dos empregadores e pelos estabelecimentos industriais. As escolas teriam oficinas próprias destinadas à prática de aprendizes, isto é, trabalhadores maiores de 14 e menores de 18 anos. Os cursos durariam de 8 a 16 horas semanais,

em horário coincidente com o período de trabalho, remunerando-se o trabalho produtivo do menor. Cada indústria teria a obrigação de empregar um número de trabalhadores menores igual ou maior a 10% do número total de operários. Ao estado caberia a tarefa de manter Escolas de Aprendizizes onde os sindicatos e as indústrias não fossem capazes de fazê-lo (8). Os Ministérios da Educação e do Trabalho fiscalizariam a aplicação do dispositivo e aplicaram sanções aos infratores.

Além do anteprojeto relativo ao aprendizado dos menores que trabalhavam, mantidos pelos empregadores, o Ministério da Educação elaborou outro anteprojeto, este referente aos menores não trabalhadores, de 11 a 14 anos de idade, sob a responsabilidade dos sindicatos de empregados. Projetava-se a criação de *Escolas Pré-Vocacionais* destinadas aos filhos ou irmãos de operários sindicalizados que tivessem terminado o curso primário (com 11 anos, geralmente) e não tivessem atingido, ainda, a idade mínima para o ingresso na força de trabalho. Nestas escolas, os futuros aprendizes iriam adquirindo destreza manual, estudariam desenho e ciências e melhorariam os conhecimentos de cultura geral. As escolas seriam mantidas com recursos do imposto sindical (9) e geridas conjuntamente por representantes dos sindicatos e dos Ministérios da Educação e Trabalho.

O anteprojeto foi enviado, ainda em 1938, à Confederação Nacional da Indústria e à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, associações civis não sindicais, que funcionavam como grupo de pressão dos empresários do setor. Esta última era presidida, na época, por Roberto Simonsen, principal porta-voz dos industriais. Estes eram contrários ao anteprojeto devido aos custos que teriam de arcar com o pagamento de salários (de aprendizes e mestres) e com os gastos de instalação e operação de oficinas, sem contrapartida de produção. Não percebiam o quanto o anteprojeto visava os seus próprios interesses a longo prazo. É provável que a formação recente do capital industrial não tivesse propiciado, ainda, aos industriais, uma visão

- (8) A conjuntura econômica brasileira, com "oferta ilimitada de força de trabalho" fazia com que as indústrias não se interessassem por contratar menores como aprendizes, embora isso pudesse ser de seu interesse, a longo prazo. O Estado, forçando o emprego e a formação profissional dos menores, estava agindo conforme os interesses coletivos dos industriais, através de medidas aparentemente contrárias, mas de função semelhante às das leis inglesas do século anterior que limitavam o trabalho infantil.
- (9) Imposto cobrado compulsoriamente dos empregados, no valor do salário médio de um dia de trabalho por ano e entregue pelo Estado aos sindicatos, conforme o setor da economia dos contribuintes.

dos seus interesses coletivos a longo prazo. Por outro lado, a situação dos industriais de crescente dependência de favores governamentais, em termos fiscais, alfandegários e creditícios, não recomendava uma resistência ativa ao anteprojeto do Estado. Assim, a Confederação Nacional da Indústria optou pela resistência passiva, simplesmente não respondendo à consulta ministerial.

Diante da reação (passiva) dos industriais, o Estado tomou a iniciativa de decretar a obrigatoriedade das empresas manterem "cursos de aperfeiçoamento profissional para adultos e menores". Ignorando todo o esforço realizado anteriormente, elaborou-se um decreto-lei (nº 1.238 de 2 de maio de 1939) assinado no dia seguinte ao da comemoração do Dia do Trabalho que, no Estado Novo, tinha seu ponto alto na concentração dos trabalhadores em estádios para ouvirem o Presidente da República e assistirem a espetáculos esportivos e "culturais". O decreto-lei pretendia "assegurar aos trabalhadores, fora do lar, condições mais favoráveis e higiênicas para a sua alimentação e assegurar-lhes, ao mesmo tempo, o aperfeiçoamento da educação profissional". Obrigava, então as empresas que tivessem mais de 500 empregados (não só as empresas industriais, mas dos outros setores também) a reservarem local para os trabalhadores fazerem refeições e a promoverem o aperfeiçoamento profissional não só dos menores, como no projeto anterior, mas, também, dos adultos.

No mês seguinte ao da promulgação desse decreto-lei, tinha início a XXV Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, em Genebra, tratando da aprendizagem como um dos dois temas principais. As recomendações aprovadas pelos participantes (o Brasil enviou uma comissão) enfatizavam a necessidade de se estabelecerem com clareza os direitos e deveres dos aprendizes e dos empregadores como condição de grande importância para o sucesso da aprendizagem. Analistas brasileiros participantes dos acontecimentos, reconhecem a grande influência que essas recomendações tiveram sobre o trabalho de regulamentação do decreto-lei nº 1.238/39 e sobre a própria criação do SENAI.

Para a regulamentação desse decreto-lei foi constituída uma comissão inter-ministerial (três representantes do Ministério da Educação e três do Ministério do Trabalho) que ouviu as opiniões dos industriais e dos operários, através das suas entidades representativas. Os industriais reivindicavam, principalmente, a participação dos empregados e do Estado no custeio dos cursos em questão, e os operários, a sua extensão aos trabalhadores de empresas pequenas e médias. Estas

eram as mais numerosas e empregavam a maior parte da força de trabalho.

A comissão verificou a impossibilidade desses cursos funcionarem, sistematicamente, nas empresas de todos os setores. Elaborou, então, um anteprojeto de regulamentação que, na verdade, o alterava profundamente. Foram essas as principais alterações ou inovações:

(i) o aperfeiçoamento profissional seria apenas nas empresas industriais, de transportes e de serviços públicos, mantendo-se a obrigação para as de mais de 500 empregados;

(ii) O aperfeiçoamento profissional consistiria na aprendizagem de trabalhadores menores, excluindo-se os de mais de 18 anos;

(iii) as empresas ficariam obrigadas a "tomar a seu serviço" um número de menores correspondente a 6-10% dos operários nelas empregados para serem submetidos à aprendizagem;

(iv) os aprendizes não receberiam salário, mas uma "diária de aprendizagem";

(v) a aprendizagem poderia ser feita em cada empresa, em "centros de formação profissional" montados por várias empresas próximas, ou pela frequência do aprendiz a cursos complementares especializados das escolas profissionais, oficiais ou reconhecidas; em contrapartida, os alunos dessas escolas fariam estágio nas empresas industriais de mais de 500 empregados;

(vi) as despesas com a aprendizagem, qualquer que fosse a sua forma, seriam cobertas através de uma sobretaxa a ser acrescida às contribuições do empregado, do empregador e do Estado aos institutos previdenciários; os recursos, recolhidos pelo Estado, seriam distribuídos às empresas, centros e escolas, conforme o número de menores em situação de aprendizagem;

(vii) a administração de todo esse sistema seria tarefa de um Conselho Nacional de Aprendizagem e de comissões locais de aprendizagem, compostas todas de "técnicos em assuntos de ensino industrial", e de representantes do Estado, dos empregados e dos empregadores.

Esse anteprojeto não resultou em lei e, em seu lugar, foi promulgado

o decreto nº 6.029 de 26 de julho de 1940 que, embora apresentasse o mesmo modelo de cursos de formação profissional, trazia algumas mudanças importantes. Os menores, sujeitos à aprendizagem, eram definidos como trabalhadores, aos quais o empregador pagaria salário, e não uma "diária de aprendizagem". O custo da formação profissional passou a ser atribuído integralmente ao empregador, embora se previsse que os institutos de previdência social emprestassem dinheiro aos industriais, para a instalação e a manutenção dos cursos, a juros de 6% ao ano.

A comparação do anteprojeto de regulamento (da comissão interministerial de 1938) com o regulamento decretado, de 1940, evidencia uma clara disputa entre os Ministérios da Educação e do Trabalho pelo controle do novo sistema. No anteprojeto, o controle seria do Ministério do Trabalho, quase que completamente, estando o da Educação em posição secundária; no regulamento decretado em 1940, invertiam-se as posições, assumindo o Ministério da Educação o controle quase completo do sistema. Mas, esse deslocamento de centro de controle associava-se, também, à mudança do esquema de distribuição dos custos. No anteprojeto, os industriais assumiriam um terço do custo (o Estado e os operários os outros dois terços); no regulamento decretado, o Estado e os industriais dividiam o custo, embora estes assumissem a maior parte. (10) Por isso, é possível dizer que houve uma redefinição do papel do Estado e dos industriais na instalação desses cursos.

Outro ponto merece destaque na comparação de ambos os documentos. O anteprojeto previa um certo tipo de cooperação entre as empresas e as escolas industriais mantidas pelo Ministério da Educação. Alunos destas poderiam fazer estágio nas empresas; seus aprendizes ou os dos centros de formação profissional, em contrapartida, poderiam frequentar as oficinas ou aulas teóricas nessas escolas. O regulamento decretado embora evidenciasse a tomada de controle da aprendizagem, pelo Ministério da Educação, não previa, estranhamente, essa cooperação. Sente-se a tentativa de defender as escolas profissionais de uma associação que poderia afetá-las no seu funcionamento....

(10) *A parcela do custo que cabia ao Estado correspondia à diferença entre os juros vigentes no mercado financeiro e os que seriam cobrados aos industriais (6% ao ano) para instalação e manutenção dos cursos.*

O Ministério da Educação mantinha uma comissão que elaborava, pelo menos desde 1937, uma espécie de consolidação das leis educacionais do país. Pelo que se pode deduzir do seu produto, as "leis" orgânicas sancionadas a partir de 1942, pretendia-se montar um sistema educacional padronizado para todo o país e sob o controle direto do Ministério da Educação, abrangendo os cursos de aprendizagem, concebidos como uma das modalidades de ensino industrial, no 1º ciclo do grau médio.

Entretanto, parece não ter sido esse o pensamento dominante, pelo que se deduz da transferência do controle da aprendizagem para as entidades patronais, permanecendo as empresas, entretanto, responsáveis pelo custeio. Ou terá o Presidente da República estimulado a pretensão dos industriais, "concedendo-lhes" uma vantagem como compensação para alguma pretensão sem resultado? Não temos elementos para responder. O fato é que, de um lado, o alvo da constituição de 1937 foi atingido, em 1942, com a criação do SENAI, pelo menos no que diz respeito às empresas industriais e, de outro, os industriais foram chamados a manifestar sua opinião.

Diz Celso Suckow da Fonseca que, "desde 1941 Getúlio Vargas determinara a Euvaldo Lodi, Presidente da Confederação Nacional da Indústria, a Roberto Simonsen, Presidente da Federação das Indústrias de São Paulo, e a Valentim Bouças que, juntos estudassem a criação de organismos destinados ao ensino profissional dos aprendizes dos estabelecimentos fabris, dando ao caso, uma solução melhor que a do Decreto 6.029. Aqueles três industriais lembraram ao Chefe do Governo, como solução prática do problema, a entrega da questão à indústria, ficando ela responsável não só pela execução do plano como também pelo seu funcionamento. Colocando o novo organismo sob a égide da Confederação Nacional da Indústria, desejavam aqueles líderes libertar o novo sistema de instrução das inúmeras peias burocráticas a que ficaria sujeito caso fosse criado dentro da esfera da ação governamental, que dificultava a expansão dos estabelecimentos existentes". (11)

Participantes dos acontecimentos, entrevistados por nós, disseram que o Presidente da República, em 1941, teria induzido os industriais a assumirem o custo (e o controle) do sistema de aprendizagem, caso contrário sua direção seria entregue aos sindicatos operários.

(11) Suchow da Fonseca, ob. cit., vol. I, p. 491.

De um modo ou de outro, o fato é que os industriais passaram da resistência passiva para a cooperação pronta.

3. A CONJUNTURA ECONÔMICA

O ano de 1937 trouxe uma grave crise econômica ao Brasil, somando-se a fatores externos na sua determinação. (12)

A elevação dos preços do café, em 1936, fez com que os importadores anteviessem a expansão das receitas cambiais e, conseqüentemente, o aumento da demanda de mercadorias estrangeiras no ano seguinte. Anteciparam, então, suas encomendas, jogando com essa tendência. Acontece que, 1937, os preços do café caíram e as receitas cambiais, geradas pela sua exportação, eram insuficientes para pagar as importações já realizadas por conta das altas receitas esperadas. O conseqüente desequilíbrio da balança de pagamentos foi agravado pela política anti-inflacionária norte-americana que fez decrescer, sensivelmente, o fluxo de capitais dos Estados Unidos para o Brasil.

Para enfrentar essa crise, o governo dificilmente poderia contar com o Congresso, cada vez mais dividido pelos movimentos políticos radicais. Seu fechamento e a tomada de plenos poderes pelo Presidente facilitaram a adoção de medidas drásticas como a suspensão dos pagamentos da dívida externa, a monopolização da venda de divisas e a taxação das operações cambiais.

A gravidade da crise fez prevalecer, no âmbito do Estado, as correntes que defendiam a industrialização, sob a direção (e com o subsídio) do Estado, como condição para a dissolução do "estrangulamento externo" da economia. Roberto Simonsen, um dos principais líderes dos industriais paulistas, era o principal porta-voz dessa política, no âmbito da Sociedade Civil. O Estado Novo assumiu a industrialização como meta e é provável que essa opção tenha determinado (ou, pelo menos, reforçado) a sua preocupação com a preparação de mão-de-obra qualificada, manifesta na constituição. Era fácil deduzir-se que a política projetada de substituição de importações iria necessitar, a curto prazo, de contingentes adicionais de trabalhadores

(12) A análise da conjuntura econômica realizada neste ítem foi baseada, em grande parte, em Cunha, Luiz Antônio, *Política Educacional no Brasil: A Profissionalização no Ensino Médio*, Rio de Janeiro, Eldorado, 1973, pp. 51 e segs. Foram utilizados, também, elementos de Dean, Warren, *A Industrialização de São Paulo*, São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1971, pp. 249 segs.

qualificados que não estavam disponíveis.

A invasão da Polônia, em 1939, mostrou que a Europa estava caminhando rapidamente para uma guerra de proporções semelhantes à de 1914/18, de conseqüências danosas para a economia brasileira devido à intensificação do "estrangulamento externo". Aumentaram, então, os esforços estatais para o desenvolvimento industrial.

O envolvimento da Europa na guerra, diretamente, e o dos Estados Unidos como fornecedores e em processo intenso de mobilização militar criava condições propícias para a substituição de importações por mercadorias produzidas no Brasil. Para isso, abriam-se novas fábricas e expandiam-se as já existentes. A substituição de importações exigia uma quantidade adicional de trabalhadores não facilmente improváveis, principalmente no caso dos qualificados. Mas, a intensificação da produção industrial se fazia, também, nos setores chamados tradicionais que tiveram suas exportações bastantes aumentadas. Os países beligerantes concentraram sua capacidade produtiva nos equipamentos militares abrindo, assim, espaço para mercadorias dos países periféricos, fosse para seu próprio consumo interno fosse para o consumo de outros países, também periféricos, que, antes da guerra, eram supridos por aqueles. A intensificação da produção industrial fez-se pela incorporação de maiores contingentes de trabalhadores, multiplicando-se os turnos de trabalho e extendendo-se a duração de cada turno para até 12 horas. Isso exigia não só mais operários qualificados para operação como, também, e principalmente, operários qualificados para manutenção preventiva e corretiva. Esta tornava-se cada vez mais importante, na medida da crescente dificuldade (e encarecimento) de importação de peças para reposição. Um exemplo da importância da manutenção, nessa conjuntura, é o da indústria têxtil brasileira. Em 1943, sua capacidade produtiva estava plenamente empregada e o equipamento obsoleto e desgastado. Neste ano, entretanto, não se conseguiu importar um tear sequer.

A mobilização militar do Brasil, em 1942, aliada às iniciativas econômicas do Estado, destacando-se a criação, em 1941, da Companhia Siderúrgica Nacional, concorreu para o aumento da procura, não satisfeita, de operários qualificados. Mas é possível, também, que uma medida tomada pelo Estado, em 1930, com objetivo estritamente político, tenha reforçado essa relativa escassez. A chamada Lei dos Dois Terços (decreto nº 19.482 de 12 de dezembro de 1930) estipulava que esta era a proporção mínima de empregados das empresas industriais que deveriam ser brasileiros natos. Essa medida visava di-

minuir a quantidade relativa dos operários estrangeiros, muitos com experiência de militância sindical socialista ou anarquista, que eram justamente os qualificados. Sua diminuição compulsória, em números relativos, mais os efeitos da legislação trabalhista, devem ter concorrido para piorar suas condições de trabalho e, assim, inibir sua imigração. Se isso aconteceu, o número desses operários deve ter diminuído, aumentando, em contrapartida, a necessidade de formação de trabalhadores brasileiros qualificados.

Desde 1939, o Estado negociava com os governos alemão e norte-americano a concessão de créditos e autorização para a transferência de tecnologia e capitais de empresas siderúrgicas desses países para o Brasil. Finalmente, em 1941, mediante a concessão de facilidades junto à base aero-naval de Natal, no nordeste brasileiro, o governo dos Estados Unidos resolveu financiar a construção e dar assistência técnica para a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda. No ano seguinte, foi criada a Fábrica Nacional de Motores, destinada primeiramente à produção de motores de aviação, financiada e assistida, também, pelo governo norte-americano.

Se bem que esses empreendimentos governamentais tenham se iniciado em 1941 e 1942, seu projeto era anterior, permitindo a previsão da necessidade de trabalhadores qualificados antes da criação do SENAI e, certamente, reforçando as outras iniciativas que convergiram para que ele fosse criado, finalmente, neste último ano.

4. A APRENDIZAGEM NA "LEI" ORGÂNICA

Até dezembro de 1941, a organização do ensino industrial no Brasil era extremamente diferenciada e confusa.

A aprendizagem se fazia em serviço, de forma predominantemente assistemática, embora o Estado viesse tentando, desde 1938, induzir os industriais a assumirem as responsabilidades pela formação metódica dos trabalhadores menores.

Havia as escolas de aprendizes-artífices, mantidas pelo governo federal, ensinando ofícios a menores que não trabalhavam, ao mesmo tempo em que lhes ministrava o ensino elementar. Seu rendimento era extremamente baixo, resultado das precárias condições de vida dos alunos e suas famílias: a evasão era alta e a qualidade do ensino, bastante duvidosa. Os estados, além do governo federal, mantinham suas próprias escolas industriais com diretrizes e critérios unificados

em cada qual, mas distintos dos utilizados pela rede federal. Instituições particulares, religiosas e leigas, mantinham, também, escolas de aprendizes-artífices enfatizando, mais do que as governamentais, seu papel assistencial. As Forças Armadas, por sua vez, tinham suas próprias escolas industriais, diferindo de todas as demais, instaladas junto a fábricas de material bélico e estaleiros.

Diante disso, o Ministro da Educação organizou uma comissão de educadores ligados ao ensino industrial (12) para elaborar um projeto de lei que traçasse as diretrizes do ensino industrial em todo o país, abrangendo as escolas mantidas pelo poder público e pelos particulares.

Em fins de 1941, a comissão concluiu o projeto de "Lei" Orgânica do Ensino Industrial que foi submetido ao Presidente da República, em princípios de janeiro, junto com o projeto que criava o SENAI.

A "Lei" Orgânica do Ensino Industrial (decreto-lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942) trazia, como principal inovação, deslocamento de todo ensino profissional para o grau médio. O ensino primário passava a ter, então, conteúdo exclusivamente "geral". (13)

O ensino médio passava a ter, ao lado do ramo *secundário*, de conteúdo "geral" e propedêutico à universidade, por excelência, um ramo *industrial*, dividido em dois ciclos. (14)

O deslocamento do ensino profissional para o grau médio tinha a função principal de permitir que o próprio primário selecionasse os alunos mais educáveis. As escolas de aprendizes-artífices, de antes da "Lei" Orgânica, recrutavam os alunos provavelmente menos educáveis devido à sua origem social/cultural. Depois dessa "lei", mesmo que o ensino industrial recrutasse os piores dentre os concluintes do

(12) Essa comissão, presidida pelo ministro Gustavo Capanema, era composta por Horácio da Silveira, Lourenço Filho, Leon Renault, Francisco Montojos e Rodolfo Fuchs. Roberto Mange, o criador do Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional e futuro Diretor do Departamento Regional do SENAI, em São Paulo, assessorou a comissão, ao lado de representantes das Forças Armadas.

(13) Essa decorrência lógica, entretanto, só foi explicitada quatro anos depois, pela "Lei" Orgânica do Ensino Primário, decreto-lei nº 8.529 de 2 de janeiro de 1964.

(14) Em abril de 1942, foi promulgada a "Lei" Orgânica do Ensino Secundário e, até 1946, outras "leis" orgânicas instituíram os outros ramos do ensino médio (comercial, agrícola e normal), todos apresentando a mesma divisão em dois ciclos.

ensino primário, sua educabilidade seria, certamente, muito superior à dos "desvalidos" da situação anterior. 15 Essa medida era possível devido ao crescimento da rede de escolas primárias mantidas, principalmente, pelos estados e municípios.

Ao contrário das modalidades de recrutamento das escolas de aprendizes-artífices, de forte conteúdo ideológico ligado ao assistencialismo, as novas escolas industriais previam a realização de "exames vestibulares" e de testes de aptidão física e mental. A pobreza deixava de ser, então, critério suficiente para o aprendizado de um ofício, embora não perdesse seu caráter necessário. A aptidão para o ofício, incluindo aí as atitudes consideradas adequadas para o desempenho de uma atividade industrial qualquer, passava a ser um fator eliminatório na admissão.

O primeiro ciclo do ensino industrial compreendia os cursos industrial básico, de mestria, artesanal e de aprendizagem. Os cursos de mestria e de artesanato tiveram duração efêmera ou nunca funcionaram. (16)

O curso industrial básico era desenvolvido nas escolas industriais 17 em regime seriado, durante 4 anos letivos. Cada aluno praticava um ofício nas oficinas e laboratórios da escola e assistia aulas de cultura geral, cujo conteúdo era uma parte do conteúdo do 1º ciclo do ensino secundário. (18)

- (15) Essa função não é explícita na Lei Orgânica, nem na exposição de motivos que a acompanhou. Entretanto, entrevistas com educadores oficiais, da época, permitem a sua constatação. As razões manifestas, como em outras ocasiões, prenderam-se a problemas psico-pedagógicos: a impropriedade da escola profissional precoce.
- (16) Os cursos de mestria mostraram-se infrutíferos, pois seus concluintes eram muito jovens (cerca de 18 anos) e não tinham a experiência que permitisse e legitimasse sua posição dirigente relativamente aos operários, geralmente de mais idade. A atividade artesanal era, já naquela época, marginal e pouco rentável, não comportando, em termos de custos (sociais) a formação de profissionais. O ressurgimento do artesanato no Brasil, já então artesanato de luxo, resultou de processos econômicos e sociais emergentes na segunda metade da década de 60 e prescindiu, também, de escolas para a qualificação dos trabalhadores.
- (17) O governo federal transformou suas escolas de aprendizes-artífices, criadas em 1909, em escolas industriais e escolas técnicas, estas ministrando ensino no 2º ciclo.
- (18) Havia, também, cursos extraordinários de continuação, de aperfeiçoamento e de especialização. Não foram, entretanto, numerosos.

A aprendizagem estava prevista na "Lei" Orgânica de modo a integrar o conjunto mais abrangente do ensino industrial, como uma das suas modalidades, no 1º ciclo, mas, de um modo tal que fosse completada por legislação específica. Por isso, a "Lei" Orgânica tratava da aprendizagem muito mais brevemente que os documentos legais, expedidos desde agosto de 1938. Estipulava que os empregadores seriam obrigados a manter menores, em regime de aprendizagem, naquelas atividades cujo exercício exigisse formação profissional. A aprendizagem deveria ser conduzida metodicamente, em escolas mantidas pela indústria junto às oficinas ou nas suas proximidades, durante o horário de trabalho e sem prejuízo do salário. Sua duração seria de 1 a 4 anos, abrangendo disciplinas de cultura geral e cultura técnica. Previa, também, de modo implícito, a subordinação dessas escolas de aprendizagem a "serviços" numa alusão óbvia ao SENAI. (19)

É preciso destacar que a "Lei" Orgânica distinguia, com nitidez, as escolas de aprendizagem das escolas industriais (as antigas escolas de aprendizes-artífices). Estas eram destinadas a menores que não trabalhavam, enquanto que as outras, pela própria definição de aprendiz, aos que estavam empregados. Mas havia outra distinção importante. O curso de aprendizagem era entendido como uma *parte* da formação profissional pretendida pelo curso básico industrial. É o que diz o trecho seguinte: "Os cursos industriais (básicos) são destinados ao ensino, de *modo completo*, de um ofício cujo exercício requeira a mais longa formação profissional." (20) Os cursos de aprendizagem são destinados a ensinar, metodicamente, aos aprendizes dos estabelecimentos industriais, em período variável, e sob regime de horário reduzido, o seu ofício." (21)

Mais tarde, introduziu-se uma modificação na "Lei" Orgânica que reforçou essa concepção da aprendizagem como formação profissional parcial. Acrescentou-se um artigo à lei que permitia, aos *concluintes* de cursos de aprendizagem, de dois anos de duração, no mínimo, a matrícula na segunda série do curso básico industrial (de ofício cor-

(19) A "Lei" Orgânica previa que os cursos de aprendizagem poderiam ser desenvolvidos nas escolas industriais e técnicas mediante convênio das empresas ou dos "serviços" com estas.

(20) "Lei" Orgânica do Ensino Industrial, art. 9º, § 1º.

(21) Idem, art. 9º, § 4º.

respondentes) mediante a prestação de exames vestibulares oficiais. (22)

É provável que essa subordinação não se devesse apenas a uma concepção pedagógica particular a respeito da superioridade do ensino do ofício em escola, desligada do "ambiente fabril". Parece ter havido um conflito entre a orientação do Ministro da Educação, almejando o controle de todo o ensino industrial, mesmo o da aprendizagem, e a do Presidente da República, partidário do seu controle pelas entidades patronais. O fato dos projetos da "Lei" Orgânica e do SENAI terem sido levados pelo Ministro ao Presidente no mesmo dia (5 de janeiro) e a promulgação do decreto-lei criando o SENAI (22 de janeiro) antes da "Lei" Orgânica (30 de janeiro) sugere isso. (23) Se esse conflito realmente existiu, sua fonte deve ter sido de caráter predominantemente ideológico. De fato, não era concebível, dentro da trama legal que começava a ser tecida, que houvesse um tipo de ensino cuja normalização, padronização e fiscalização fossem empreendidas por uma entidade (a Confederação Nacional da Indústria), de fora do Ministério da Educação e, principalente, de fora do Estado.

5. ORGANIZAÇÃO JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

O SENAI tem um estatuto jurídico *sui generis*. Um decreto-lei do Estado (nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942) determinou que uma sociedade civil, a Confederação Nacional da Indústria, o criasse e dirigisse.

Essa determinação era necessária, por duas razões:

(i) os industriais não desejavam a institucionalização da aprendizagem, só a aceitando após vários anos de pressão do Estado e, possivelmente, depois de uma ameaça feita por este, de "conceder" essa atividade (e os recursos dos empregadores) aos sindicatos operários;

(22) Na sua formulação original, a "Lei" Orgânica previa a possibilidade de articulação entre o curso de aprendizagem e o restante do sistema de ensino. O aprendiz que terminasse o curso e desejasse continuar seus estudos, mesmo que fosse dentro das fronteiras do ensino industrial, deveria candidatar-se à admissão em um curso básico. A permissão da entrada na 2ª série foi saudada pelos educadores da época, como medida de grande alcance em termos da democratização do ensino, pois "abriria as portas da universidade aos simples aprendizes". Para uma colocação deste tipo, ver Suckow da Fonseca, ob. cit., vol. cit., p. 292.

(23) Suckow da Fonseca, ob. cit., vol. cit., pp. 491-492.

Diretor do Departamento Regional, de um representante do Ministério da Educação e outro do Ministério do Trabalho. O Diretor do Departamento Regional seria nomeado pelo presidente do Conselho Regional, sujeito à homologação do presidente do Conselho Nacional. Posteriormente, a partir de 1945, os diretores dos departamentos passaram a ser nomeados pelo Presidente do Conselho Nacional. O Departamento Regional era órgão executivo, que se encarregava propriamente da organização e da administração das escolas de aprendizagem e de outras atividades de formação profissional. (26)

A nível nacional, o regimento previa um Conselho Nacional, órgão normativo presidido pelo presidente da Confederação Nacional da Indústria e composto dos presidentes dos conselhos regionais (que seriam, também, os presidentes das federações estaduais de industriais), do Diretor do Departamento Nacional e de dois representantes do Estado, um do Ministério da Educação e outro do Ministério do Trabalho. O Diretor do Departamento Nacional do SENAI seria nomeado pelo presidente do Conselho Nacional, de acordo com o Ministério da Educação. O Departamento Nacional era órgão executivo encarregado, principalmente, de distribuir os recursos recolhidos das indústrias, pelo Estado, para os diversos departamentos regionais e, também, de coordenar suas atividades. Sua força era, entretanto, reduzida por causa da própria organização federativa. Mas, além das tarefas de coordenação, o Departamento Nacional foi assumindo várias atividades especiais como é o caso dos cursos técnicos (do 2º ciclo do 2º grau) e da administração dos acordos de isenção com as empresas.

Cabe, ainda, relacionar a organização federativa do SENAI com a participação do Estado nos conselhos nacional e regionais. O decreto-lei de criação previa que apenas o Ministério da Educação devesse aprovar, em primeira instância, o projeto de regimento; também a "Lei" Orgânica estabelecida que este ministério traçasse as diretrizes pedagógicas que deveriam ser seguidas pelos "órgãos" que viessem a cuidar dos cursos de aprendizagem. Penso que a ampliação da participação estatal nos conselhos, incluindo representantes do Ministério do Trabalho, além dos do Ministério da Educação, teve mais de um

(26) Posteriormente, com a ampliação da área de atuação do SENAI, os conselhos regionais e o Conselho Nacional passaram a ter um membro a mais, um representante dos empresários dos setores de transportes, comunicações e pesca. Mais adiante comentaremos esta ampliação.

(ii) aceito o ônus da aprendizagem pela Confederação Nacional da Indústria, esta não tinha, entretanto, poder para obrigar os industriais a contratarem aprendizes, enviá-los às escolas e, o mais importante, a assumirem os custos do SENAI. Criado por uma determinação do Estado, esses inconvenientes ficariam superados, pois era o governo que recolhia as contribuições das indústrias e as transferia para o SENAI.

O decreto-lei de criação do SENAI não resumiu sua intervenção ao ato de induzir a Confederação Nacional da Indústria a organizar e dirigir o novo órgão. Determinava, também que a Confederação deveria elaborar um projeto de regimento interno, e submetê-lo ao Ministério da Educação. Julgado por este, seria, então, levado ao Presidente da República que, finalmente, o aprovaria por decreto. Deste modo, a intervenção do Estado se faria sentir nos menores detalhes da organização e funcionamento do SENAI. (24)

Para elaborar o projeto de regimento, o Presidente da Confederação Nacional da Indústria escolheu Roberto Mange cujas atividades no Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional, tinham captado a confiança dos líderes industriais paulistas e Joaquim Faria Goes Filho, funcionário do Ministério da Educação que vinha participando de todas as tentativas de institucionalização da aprendizagem, mostrando uma orientação bastante favorável à autonomia dos novos cursos diante do controle estatal (principalmente do Ministério da Educação). (25)

O regimento finalmente aprovado pelo decreto nº 10.009 de 16 de abril de 1942, previa uma estrutura federativa bastante flexível, em contraste com os estilos de padronização e centralismo vigentes no Estado Novo e no Ministério da Educação, em particular. Em cada unidade da federação onde houvesse uma federação de indústrias (sociedade civil) seria organizado um Conselho Regional do SENAI, órgão normativo com jurisdição na unidade em questão. O Conselho seria composto do presidente da federação de indústrias (que o presidiria), de três representantes de sindicatos de empregadores, do

(24) Essa intervenção ocorreu, na melhor das hipóteses, apenas de forma "confirmativa". Vou mostrar, adiante, que a Confederação agiu de forma que dispensasse uma intervenção "corretiva".

(25) Roberto Mange e Joaquim Faria Goes Filho foram os primeiros diretores dos departamentos regionais do SENAI de São Paulo e do Rio de Janeiro (inclusive o Distrito Federal), respectivamente. Este último, posteriormente, foi Diretor do Departamento Nacional de 1948 a 1961.

significado. (27) Um primeiro significado, tipicamente técnico, refere-se ao interesse óbvio daquele ministério na política de formação da mão-de-obra do país; o outro, menos óbvio mas não menos real, era a atenuação da influência do Ministério da Educação. Este último explicaria a ampliação da representação estatal, fora do controle imediato dos industriais.

Finalmente, é preciso observar que a organização federativa correspondia a uma "concessão" do Estado, tendencialmente unitário e centralista, aos industriais que já se organizavam dessa forma. Ela correspondia ao seu intento de interferir mais de perto com a aprendizagem (e outras atividades afins), bem como de controlar os recursos por eles próprios recolhidos. Mas, a experiência tem sugerido que as vantagens dessa organização transcendem esses interesses imediatos. Administradores do SENAI, industriais e analistas, alheios aos seus quadros, são unânimes em apontá-la como propiciadora de condições para uma pronta resposta às demandas de formação profissional das mais diferentes formas, regiões e volumes, impossíveis de serem dadas por um sistema rígido, unitário e centralizado. (28) Por outro lado, ela não é isenta de dificuldades, resultantes, quase todas, da ambiguidade do SENAI, associação civil criada por decreto-lei e dirigida (em parte) e fiscalizada pelo Estado mas dirigida (em parte) e mantida pelos industriais. Essa ambiguidade impede que o SENAI cumpra em muitos casos, os dispositivos legais, mesmo quando estes o autorizam a autuar as empresas infratoras e a lhes aplicar sanções (multas). Muitas dessas empresas pertencem a industriais que compõem as diretorias das federações de indústrias, senão a própria Confederação Nacional e, em decorrência disso, compõem os conselhos regionais e nacional do SENAI. Mas, essas dificuldades não desaparecem nos casos em que os industriais não pertencem à direção daquelas associações, pois os dirigentes precisam do apoio dos demais para conduzirem sua gestão e, eventualmente, para a reeleição.

6. FINANCIAMENTO

O âmbito de atuação do SENAI foi definido, inicialmente, como

(27) A partir de 1968, o SENAI passou a depender, também, do Ministério do Planejamento para a aprovação do seu orçamento anual.

(28) É instrutivo lembrar que as escolas técnicas federais, nascidas após a "Lei" Orgânica, das antigas escolas de aprendizes-artífices, só tiveram suas atividades dinamizadas e integradas às necessidades do mercado a partir de 1959, quando elas ganharam relativa autonomia e passaram a ser dirigidas por um Conselho de Representantes integrado por industriais, educadores e delegados do Estado.

sendo o das "indústrias enquadradas na Confederação Nacional da Indústria". Elas estavam obrigadas a contribuir para o SENAI e este, em contrapartida, a organizar centros de formação profissional para os seus aprendizes. Posteriormente, ainda em 1942, o âmbito de atuação do SENAI foi ampliado, passando a abranger a aprendizagem de outros trabalhadores, além dos "industrializados", com a inclusão, entre os seus contribuintes, das empresas de transporte, de comunicações e de pesca. (29)

Dois anos após, esse âmbito foi estendido ainda mais, incluindo-se como contribuintes "as empresas comerciais ou de outra natureza que explorem, acessória ou concorrentemente, qualquer das atividades econômicas próprias dos estabelecimentos industriais". (30)

Posteriormente, as empresas de dois ramos do setor de transportes, ligados às Forças Armadas, o transporte marítimo e o aeronáutico, deixaram de contribuir para o SENAI. Os recursos que antes lhe eram devidos passaram a constituir fundos administrados pelos Ministérios da Marinha e da Aeronáutica, destinados a manter programas próprios de formação, aperfeiçoamento e treinamento de pessoal. (31)

O decreto-lei que criou o SENAI previa que cada empresa industrial deveria recolher àquele órgão a quantia de "dois mil reis por empregado e por mês". Entretanto, o processo inflacionário fez com que se alterasse o critério de cálculo. A partir do decreto-lei nº 6.246 de 5 de fevereiro de 1944, a contribuição das empresas passou a ser calculada "na base de 1% sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados." Essa fórmula permanece em vigor.

(29) O SENAI se chamava, primeiramente, Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industrializados. A partir do decreto-lei nº 4.936 de 7 de novembro de 1942, passou a se chamar Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, abrangendo, então o ensino de ofícios que não eram próprios dos "industrializados", como os de marítimos, aviários, pescadores, telefonistas, etc.

(30) Decreto-lei nº 6.246 de 5 de fevereiro de 1944, art. 2º.

(31) As empresas de transportes marítimos desligaram-se do sistema pela lei nº 5.469 de 28 de junho de 1968 e as de transporte aeronáutico, pelo decreto-lei nº 1.305 de 8 de janeiro de 1974. É possível que, em breve, o setor siderúrgico também se desligue do sistema SENAI. No momento, as empresas siderúrgicas estão pesquisando suas necessidades de formação de mão-de-obra para a execução do ambicioso Plano Nacional de Siderurgia. É provável que elas venham, a exemplo das empresas de transporte marítimo e aéreo, a constituir um "fundo" próprio para financiar programas setoriais de formação profissional.

Desde a sua criação, postulava-se que as empresas de grande porte seriam as principais beneficiadas dos serviços do SENAI, devido ao maior uso de trabalhadores qualificados. Por isso, elas deveriam assumir uma parcela maior do custo de aprendizagem. Neste sentido, o decreto-lei de criação estipulava que "a contribuição dos estabelecimentos que tiverem mais de 500 empregados será acrescida de 20%" (32)

A contribuição a que estão sujeitas todas as empresas chama-se *contribuição geral* e a parcela paga pelas empresas de grande porte, *contribuição adicional*.

As empresas recolhem a contribuição através do Instituto Nacional de Previdência Social, órgão estatal, que se encarrega da fiscalização. (33) Este Instituto transfere os recursos ao Departamento Nacional do SENAI que retém uma parte e distribui o restante aos departamentos regionais, proporcionalmente às contribuições efetuadas pelas empresas localizadas em cada um deles. Os recursos provenientes da contribuição geral são empregados, basicamente, na aprendizagem e no aperfeiçoamento de trabalhadores não sujeitos a ela, menores e adultos. Os recursos gerados pela contribuição adicional são canalizados para a formação profissional de nível mais elevado, principalmente para o ensino técnico de grau médio, para o aperfeiçoamento de docentes e administradores de ensino do SENAI, e para a concessão de bolsas de estudos ao pessoal das empresas contribuintes.

Como se depreende dessa exposição, a criação do SENAI (e a contribuição compulsória) decorreu da necessidade de qualificação da força de trabalho que não vinha sendo feita por processos espontâneos, no âmbito das próprias empresas. Assim, a mesma razão que justificava a cobrança das contribuições, foi empregada, também, para justificar a isenção do seu pagamento nos casos em que as empresas mantivessem seus próprios programas de qualificação. Neste sentido, estipulava o decreto-lei de criação do SENAI (art. 59) que "Estarão isentos da contribuição (...) os estabelecimentos que, por sua própria conta, mantiveram aprendizagem considerada, pelo SENAI, sob o

(32) Esse adicional permaneceu quando a contribuição passou a ser proporcional à soma dos salários pagos.

(33) Como as contribuições previdenciárias e a relativa ao SENAI são proporcionais ao montante dos salários, a fiscalização do recolhimento de uma facilita a fiscalização da outra.

ponto de vista da montagem, da constituição do corpo docente e do regime escolar, adequada aos seus fins'.

A isenção seria de 80% da contribuição geral, no máximo, e, em casos especiais, poderia incidir, também, sobre a contribuição adicional. Em qualquer caso, seria necessário que houvesse um *acordo* entre a empresa que pretendesse a isenção e o Departamento Nacional do SENAI. A isenção, em nenhum caso, poderia ser total, devendo a empresa recolher, pelo menos, 20% da quantia devida. Essa parcela seria destinada a cobrir as despesas do SENAI relativas à sua administração geral, e às despesas resultantes da inspeção e assistência técnica aos programas de formação profissional das empresas com as quais existe o acordo de isenção.

Nos últimos 10 anos, parcelas crescentes do orçamento do SENAI têm resultado de transferências do Ministério da Educação e do Trabalho, através do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra e do Departamento Nacional de Mão-de-obra. Estes órgãos elaboram planos especiais de treinamento de trabalhadores e utilizam os centros de formação profissional do SENAI para executá-los, mediante convênios renovados periodicamente.