

Interacción y Perspectiva
Revista de Trabajo Social
Vol. 6 N° 2 pp. 216-231
Julio-Diciembre

Dep. Legal ppi 201002Z43506
ISSN 2244-808X
Copyright © 2016

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

El refuerzo de las desigualdades en las políticas públicas de Brasil. Especial atención a la formación profesional

Manuella Castelo Branco Pessoa*, María de Fátima Pereira Alberto** y Antonia Picornell-Lucas***

Resumen

Este estudio tiene como objetivo diseñar la historia de la Política de Formación Profesional (PFP) para jóvenes en Brasil, partiendo desde las primeras leyes y llegando a las políticas actuales para averiguar cómo es su funcionamiento. Para ello, se realizó una búsqueda desde el marco legal hasta los manuales de los programas que conforman la política educativa actual. Se pudo comprobar que la Política de Formación Profesional en Brasil se lleva a cabo de una manera fragmentada y sin tener en cuenta al joven como sujeto de derechos. Se comprobaron, a su vez, otras limitaciones, destacando la gestión independiente de los programas a través de diferentes ministerios. También es de destacar la falta de eficacia en la formación técnica y en la promoción de la autonomía para los jóvenes que de ella participan.

Palabras clave: juventud, política de formación profesional, formación de jóvenes, políticas públicas, juventud brasileña.

Strengthening the gap in public policy in Brazil. Special attention to vocational training

Abstract

This study aims to draw the history of the Policy of Vocational Training (PFP) for young people in Brazil, starting from the first laws and reaching the current policies and how is implemented. For this, it was made a survey about these policies, since the legal framework to the manuals of programs that are part of the educational policy. It was possible to verify that the policy of Vocational Training takes place in a fragmented way in Brazil, but do not elect the youth as subject of rights. It was also possible to check several limitations, the main one being the fact that different ministries manage the programs independently. It also points to the lack of effectiveness in technical training and promoting autonomy for young people who participate.

Key words: youth, vocational training policy, training young, public policies, Brazilian's youth.

Correo electrónico: manucastelobranco2@gmail.com

Recibido 24-06 -2016 / Aceptado 13-08-2016

* Doctoranda de la Universidad de Federal da Paraíba, investigadora invitada en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España); Investigadora en el Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre o Desenvolvimento da Infância, Adolescência e Juventude (Nupedia), Brasil.

** Profesora de la Universidade Federal da Paraíba, en el Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social (Mestrado e Doutorado); Coordinadora del Núcleo de Pesquisa e Estudos sobre o Desenvolvimento da Infância, Adolescência e Juventude (Nupedia), Brasil.

***Profesora TU de Trabajo Social de la Universidad de Salamanca (España); Presidenta de la Red Iberoamericana para la Docencia e Investigación en Derechos de la Infancia (REDIdi) del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

Introducción

Hablar de las categorías juventud, trabajo y formación profesional requiere considerar la complejidad que las impregnan, exigiendo una posición política y teórica. La juventud ha sido objeto de numerosos debates a lo largo de la historia que, en general, vinculan a los jóvenes a la delincuencia y la holgazanería, aquellos que necesitan ocupación. Pero recientemente, también se les asocia a la participación, aportando una visión positiva y de necesidad de protagonismo (Nascimento, 2014; Souza, Paiva y Oliveira, 2013).

Con la sociedad postindustrial, el conocimiento se convierte en un punto estratégico para atender la nueva demanda de inclusión en las trayectorias ocupacionales. Esto crea, como declara Porchman (2013), la necesidad de un período para la cualificación dirigida a ocupar los nuevos puestos de trabajo, direccionada directamente a los jóvenes. Por lo tanto, la formación ocupacional, como forma de garantizar el acceso a un puesto de trabajo queda limitada, la competencia por meritocracia e intensificándose la reestructuración productiva y la hegemonía cultural del mercado (Lima, 2014). De este modo, la juventud se concibe como un momento de la vida dirigido a la formación y a la preparación para la vida adulta.

Históricamente, el trabajo ha ocupado un lugar central en la vida humana. Pero, en el caso de los jóvenes pobres, se interpreta como una herramienta para sacarlos de la ociosidad y prevenir la marginación, continuando con la tradición de concebir al joven como un problema social (Dalarosa y Souza, 2014; Linhares, 2014). Como ha indicado Pelissari (2012), el trabajo fija los jóvenes a necesidad, imponiendo al joven que es indispensable vender su fuerza de trabajo.

Por lo tanto, se tiene un escenario en el que, por un lado, se encuentra el capital exigiendo de los trabajadores mano de obra cualificada para ocupar puestos de trabajo; y, por otro, los otros movimientos sociales que reclaman espacio en el mercado laboral; y en el centro de este juego de poder está el Estado, tratando de asegurar el equilibrio (Guzzo, Mezzalira y Moreira, 2014). En la práctica, esta mediación surge a través de la creación de políticas públicas como un intento por aliviar el problema. Sin embargo, estas medidas se han inclinado más a los intereses del capital, denotando la fragilidad de las políticas sociales para contribuir al cambio en la vida de las personas.

La urgente creación de medidas sociales para asegurar que los individuos accedan al mercado laboral afecta directamente a la vida de los jóvenes. La sociedad sigue viendo a los jóvenes desempleados como un problema social y el capital continúa reproduciendo el discurso de la falta de formación especializada para la ocupación de puestos de trabajo (Guzzo, Mezzalira y Moreira, 2014; Pelissari, 2012). La mano de obra juvenil resulta más interesante al ser menos gravosa que la de los adultos, no disponer de una fuerte organización colectiva y tener unas habilidades específicas. Lo que ocurre es que, en general, son los jóvenes pobres los que entran antes al mercado de trabajo, uniéndose a ello las necesidades que sufren (Corrochano, 2011). De aquí la necesidad de crear unas políticas públicas de FP dirigidas en concreto a este público.

Este estudio tiene como objetivo diseñar la historia de la PFP para jóvenes en Brasil y llegar hasta las políticas actuales para conocer cómo funcionan. Esta ruta histórica permitirá reflexionar acerca de cómo los ajustes económicos y sociales de Brasil impactan en la PFP, transitando entre la tensión y satisfacción de los intereses económicos, por un lado, y entre la garantía del derecho a la educación ciudadana de los jóvenes que están vinculados a la formación e inserción profesional, por otro.

Para poder cumplir con este objetivo, se utilizó un paradigma cualitativo centrado en el análisis de contenido longitudinal, de manera que nos permitiera descubrir y sistematizar la evolución histórica de la FP brasileña en los documentos específicos sobre el tema. Las categorías de análisis definidas para delimitar el estudio y permitir su estudio posterior fueron: la ley, el año, el ministerio responsable de poner en marcha la política concreta, la caracterización del programa, el público objetivo, los requisitos de acceso y el tipo de formación ofrecida.

Desde esta metodología, y según los criterios mencionados, se realizó una búsqueda, selección y organización de leyes, informes institucionales y manuales de los programas educativos, sobre los que se realizó una interpretación y comprensión crítica y objetiva (Barbosa-Chacón, Herrera y Villabona, 2013) en concordancia con los propósitos de la investigación.

Historia de la formación profesional de jóvenes en Brasil

Durante mucho tiempo, la formación profesional en el mundo ha estado garantizada por el sistema empresarial. Sin embargo, con la declaración de quiebra de éstos, algunos países han apostado por la masiva escolarización técnica dirigida a la profesionalización de jóvenes. Es de entonces que se comienza a demandar, en nombre del crecimiento del país, un sistema de educación que aposte por la preparación de técnicos profesionalmente cualificados (Alves, 2013). En Brasil, con el descenso de las oligarquías de São Paulo y Minas Gerais en 1930, y con el lucro obtenido en la producción y comercialización del café, la presencia de la industria comienza a crecer. Poco a poco va apareciendo una clase obrera, originalmente conformada por los inmigrantes. Comienza entonces la inversión en centros de formación profesional, marcada por la idea de que se necesita una mano de obra cualificada, aunque poniendo el foco en la disciplina para y por el trabajo (Amorim, 2013; Máximo, 2012).

En 1931, se crea la Inspección de Enseñanza Profesional Técnica, transformada posteriormente en la Superintendencia de Educación Profesional, dependiente del Ministerio de Educación y Salud Pública. La Superintendencia asume también el control de las Escuelas de Aprendices y Artífices, bajo la justificación de la necesidad de organizar y expandir este tipo de enseñanza. Estas escuelas se dirigían a las clases populares y su objetivo era disminuir la delincuencia y la holgazanería. Los oficios aprendidos en estas escuelas no aportaban ninguna posibilidad de mejora de la inserción en el mercado laboral, tampoco de movilidad social, denunciándose así la falacia de la formación profesional ofrecida (Máximo, 2012; Pelissari, 2012). En 1937, la Superintendencia es sustituida por las Escuelas Secundarias Industriales, debido a la

expansión industrial y al nuevo intento de organización y sistematización de la formación profesional (MEC, 2010).

El término "educación profesional" emerge por primera vez en forma de ley en la Constitución de 1937 (Amorim, 2013). Con el aumento de la demanda de mano de obra en las fábricas crece también el número de jóvenes y mujeres que se incorporan al trabajo fabril, aunque de manera precaria, con bajos salarios y nefastas condiciones de trabajo, utilizándose la justificación de ser una contribución social al apartar de esta manera del ocio y de la delincuencia. Es en 1941, con la Reforma de Capanema, cuando se plantea en Brasil una nueva política educativa: la educación profesional existente hasta este momento pasa a ser considerada como enseñanza de nivel medio; el acceso a las escuelas industriales se organiza en función de la selección; y los cursos se dividen en dos niveles: el básico (industrial, artesanal y de aprendizaje) y el técnico industrial (diversas especialidades y con una mayor duración).

Con la participación del país en la Segunda Guerra Mundial, a pesar de la caída del poder adquisitivo, una parte de la población necesitaba todavía satisfacer sus deseos consumistas. La solución pasó por expandir el sector industrial brasileño, aumentando así la necesidad de mano de obra. De este modo, en 1942, se creó el Sistema S - formado inicialmente por el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI)- con el objetivo de formar profesionales para la industria de base; y posteriormente, en 1946, surgió el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), con el foco en las empresas comerciales (Silva, 2010). Otros servicios creados con el mismo formato fueron: el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) y el Servicio Nacional de Aprendizaje del Transporte (SENAT) (Máximo, 2012). Todos estos servicios y cursos tienen como característica la corta duración.

Este modelo centró su atención en la educación profesional y técnica, con el objetivo de fortalecer el vínculo entre la educación industrial y la estructura educativa del país. Por esta razón, surgen las escuelas técnicas mediante el Decreto N ° 4.127/1942, encargando al gobierno el rol de ofrecer formación técnica de larga duración (MEC, 2010; Máximo, 2012). Los graduados en dicha formación podrían acceder a la educación superior en el área equivalente a su especialidad; se pretendía una mano de obra más calificada, técnicos con mejor formación (Amorim, 2013).

A la par de estos cambios, en 1952, se reguló el concepto de aprendiz, como el trabajador entre 14 y 18 años, obligando a las empresas a contratar e inscribir a los jóvenes en los cursos ofrecidos por el Sistema S (Decreto N ° 31.546). Es de destacar que esta propuesta se convierte en ley cincuenta años más tarde, con la creación del Programa Joven Aprendiz (PJA) (Ley 047/2000 10). Por lo tanto, la preparación de los trabajadores para el mercado se vincula a la participación efectiva de los empresarios en el proceso, como ha señalado Amorim (2013). Siguiendo la inversión en curso técnico de larga duración, las escuelas industriales y técnicas se transforman en autónomas (autonomía didáctica y de gestión) en 1959, siendo rebautizadas como Escuelas Técnicas Federales (MEC, 2010).

Posteriormente, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) (1961), a pesar de su intento por normativizar e integrar la formación profesional y la educación regular, y de las mejoras que supuso a nivel nacional, no logra superar esta dualidad. Será en el año 1971 cuando se implante la profesionalización obligatoria en la escuela secundaria (Ley Nº 5692), aunque la dictadura militar, junto con la crisis económica del momento, dificultó la implementación del nuevo modelo (MEC, 2010; Silva, 2010).

Hasta este momento, existen dos tipos de enseñanza técnica, dirigidos a dos segmentos diferentes de jóvenes de la época, como señala Silva (2010), en respuesta a la idea de que cada clase social ha de ocupar una función preestablecida, con subdivisiones en el proceso de producción. A pesar de esta fragmentación, hay un aspecto común: la idea de que la formación profesional es un proceso individual y, además, que en la formación profesional se ha de combinar la escolaridad con la ocupación y la adquisición de experiencia.

En la década de 1990 en Brasil, la formación de los jóvenes se encuentra fuertemente marcada por influencias internacionales, en un intento por colocar a la juventud en la agenda de las políticas públicas. Los programas de cualificación se someten a otro rediseño, a través de la formación profesional y los programas de generación de empleo (Souza, Paiva y Oliveira, 2014; Maximo, 2012). El objetivo, según el gobierno, es proporcionar oportunidades para aprender las técnicas necesarias para el desempeño laboral y también como forma de reducir los costes de contratación.

En 1994, dentro del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, se produce otro cambio, la transformación de las escuelas técnicas en Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFET) (Ley Nº 8948). Pero, a pesar del intento por superar los enfoques asistencialistas de la segunda LDB (1996), la necesidad de una reforma en la educación técnica era evidente, exigiéndose una política más amplia, con una mejora de la oferta educativa y su ajuste al CEFET, el Sistema S, las universidades y otras instituciones que participan en la enseñanza técnica (Silva, 2010).

Autores como Nascimento (2014) y Corrochano (2011) señalan que en un país donde el trabajo está muy presente en la vida de los jóvenes se percibe la dificultad para diseñar políticas que aborden la precariedad del trabajo y la falta de cualificación profesional de este público. Por lo tanto, las medidas que se tomen ante la aparición y reformulación de los programas han de tener en cuenta la formación profesional. Un ejemplo es el Programa Nacional de Estímulo al Primer Empleo, cuya finalidad es promover la creación de puestos de trabajo para los jóvenes y prepararlos para el mercado de trabajo (Corrochano, 2011).

En 2003, Brasil asume la responsabilidad de la elaboración de la Agenda Nacional de Trabajo Decente por Brasil, con la ayuda de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE). Se hace hincapié en que el trabajo decente es aquél que está adecuadamente remunerado y se realiza en condiciones de libertad, equidad y seguridad. De acuerdo con la OIT, sólo así será

posible garantizar una vida digna, respetar las normas internacionales del trabajo, extender la protección social y fortalecer el diálogo social (OIT, 2006).

A partir de esta Agenda los comités de representantes de los gobiernos, las organizaciones empresariales y los sindicatos alcanzaron un consenso sobre los jóvenes y la garantía de un trabajo decente para ellos. Era un acuerdo ineludible para asegurar un conjunto de prioridades y acciones, con propuestas como proporcionar una mejor educación, garantizar la conciliación de estudios, trabajo y vida familiar, asegurar la integración activa y digna en el mundo laboral, y promocionar el diálogo social (Nascimento, 2014; Souza, Paiva y Oliveira, 2014; Corrochano, 2011).

Para cumplir con esta Agenda, en 2005, se diseña el Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes (Projovem) -configurando otro activo del Estado- al que se incorporan la mayor parte de los programas federales. Su finalidad no era el trabajo sino elevar la formación educativa y estimular la finalización de la enseñanza básica, además de promocionar la formación profesional y el desarrollo de la acción comunitaria (Corrochano, 2011). Ese mismo año se produjo la reformulación del Programa Joven Aprendiz (PJA), extendiendo el rango de edad de acceso a fin de satisfacer el aumento de la demanda de inclusión de los jóvenes en el mercado laboral.

Otro acontecimiento relevante para los jóvenes fue el Estatuto de la Juventud, sancionado por la Presidencia de la República, por Decreto N ° 12.852 del 2013, con el objetivo de introducir los derechos de los jóvenes a partir de los principios y directrices de las políticas nacionales de juventud. El gobierno entendió esta iniciativa como un gran avance para asegurar los derechos de los jóvenes. Y entre sus garantías, en el artículo 40, se encuentra el derecho a la profesionalización, trabajo y renta, contemplando:

- I- La articulación de actividades entre la educación profesional y la educación regular, con el fin de elevar el nivel educativo, siendo la primera complementaria a la segunda, abarcando la escolaridad, la formación profesional y la ciudadanía, como forma de asegurar la entrada efectiva de los jóvenes en el mercado laboral;
- II- La capacitación continuada a través de cursos formativos, organizados en módulos secuenciales y flexibles, que se correspondan con diferentes especialidades u ocupaciones de los diversos sectores de la economía;
- III- La planificación de proyectos y programas de empleo y formación profesional vinculada a las acciones regionales para el desarrollo económico y social;
- IV- La adopción de mecanismos de información para los jóvenes sobre las acciones y programas de fomento del empleo y los ingresos necesarios para la igualdad de oportunidades y las ofertas generadas a partir de la práctica; y
- V- El fomento del cooperativismo a través de proyectos y programas destinados a una mejora racional de la organización y comercialización de la producción de bienes y servicios (Brasil, 2013).

Entre las políticas establecidas en el Estatuto de la Juventud en favor de la formación profesional, podemos enumerar: Projovem Integrado (Projovem urbano y

Projovem trabajador), Enseñanza Secundaria Integrada (EMI), el Programa Nacional para la Integración de la Educación Técnico Profesional Nivel medio en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos (Proeja), el Programa de Educación Tutorial (PET), el Programa de Educación para la salud a través del trabajo (PET Salud) y el Programa Joven Aprendiz (PJA).

Las políticas públicas de formación para la juventud: ¿qué tenemos actualmente?

A pesar de los avances en las políticas públicas de formación profesional, el desempleo juvenil sigue siendo un problema social que afecta a muchos países. El informe *Tendencias Mundiales del Empleo*, elaborado por la OIT en 2014, refleja que 74,5 millones de jóvenes, de entre 15 y 24 años, no tienen empleo formal, lo que representa una tasa del 13,1% de desempleo juvenil en el mundo. En Brasil, la Encuesta Nacional de Hogares por Muestreo (PNAD, 2013) revela que, de un total de 95,855 millones de personas empleadas, solamente el 2,4% son jóvenes de entre 15 y 17 años; el 3,5% tienen 18 o 19 años; el 10,9% son jóvenes entre 20 y 24 años; y el 12,3% tiene entre 25 y 29 años de edad.

Ante este escenario, se demuestra que aunque lejos de ideales, las políticas públicas de cualificación siguen siendo esenciales (Frigotto, 2013), pues la falta de preparación suele hacer más difícil el acceso al trabajo, como indican Linhares (2014) y Pellisari (2012). Por lo tanto, los programas de cualificación y formación profesional se convierten en herramientas importantes y necesarias para revertir esta situación.

En Brasil, las políticas educativas de la formación profesional están vinculadas a tres ministerios: (1) el de la Educación, responsable de la organización del sistema educativo en el país y del establecimiento de políticas nacionales y directrices educativas; (2) el de la Salud, cuya función es ofrecer las condiciones necesarias para la promoción, protección y recuperación de la salud, así como aumentar el desarrollo científico y tecnológico; (3) y el del Trabajo y Empleo, del que depende la formulación de políticas y directrices para la generación de empleo e ingresos.

Programa Joven Aprendiz (PJA)

El PJA fue sancionado por la Ley 10.097 de 19 de diciembre de 2000 y modificado por el Decreto N ° 5.598/2005, extendiendo la edad de inclusión en el programa hasta los 24 años. Esta ley establece que las empresas medianas y grandes deben contratar entre un 5% y un 15% de jóvenes aprendices, en función del número de personal técnico y las funciones profesionales que se requieran. La supervisión del cumplimiento de la cuota de aprendices de cada empresa es competencia de la Superintendencia Regional de Trabajo (SRT), a través de sus inspectores fiscales.

El contrato con el joven aprendiz debe ser regularizado por escrito, con una duración máxima de dos años, donde el empleador se compromete a garantizar la formación técnico-profesional del joven, teniendo en cuenta su desarrollo físico, moral y psicológico. Para ello, y de acuerdo con el *Manual de Aprendizaje* (Ministério do

Trabalho e Emprego, 2011), el aprendiz se compromete a desarrollar las tareas necesarias para su formación con "cuidado y diligencia" (p. 13), en consonancia con el artículo 428 del Código de Trabajo (CLT).

El PJA se desarrolla por medio de actividades técnicas y prácticas, impartidas por instituciones especializadas, que ofrecen cursos de formación que proporcionan al joven aprendiz los conocimientos teóricos y prácticos de un oficio concreto. Estos cursos pueden ser dictados por el Sistema S (SENAI, SENAC, SENAT y SESCOOP), Escuelas Técnicas, Organizaciones no gubernamentales y/o Entidades sin ánimo de lucro (ESFLs).

El aprendiz tiene derecho a un salario mínimo, además del abono del transporte y de alimentos. Las condiciones de trabajo no pueden ser insalubres o peligrosas; las horas de trabajo deben ser 6h/día para los que no han terminado la escuela primaria y un máximo de 8h/día para los que la han completado; la institución debe mostrar interés por el rendimiento del joven en la educación formal y también garantizar la calidad de la formación profesional que se imparte (Ministerio de Trabajo, 2011).

Projovem Urbana (PJU)

El PJU, dirigido a los jóvenes entre 18 y 29 años, tiene como objetivo elevar el nivel de educación de los jóvenes (a través de la conclusión de la escolaridad básica), ofrecer formación profesional y desarrollar experiencias de participación ciudadana. Este programa forma parte de una política pública amplia, y que junto al él desarrolla otros programas como: Projovem Adolescentes - servicio socioeducativo; Projovem Campo - conocimiento de la tierra; y el Projovem Trabajador. A excepción del Projovem Adolescente, todos los demás tienen como fin la formación profesional.

Los pilares del PJU son: 1. La formación básica través del programa Educación de Jóvenes y Adultos y la reinserción de los jóvenes en el proceso de aprendizaje; 2. La formación profesional inicial y para el mundo del trabajo; 3. La participación ciudadana, promoviendo la experiencia laboral en la comunidad, la participación de los jóvenes en las acciones colectivas de interés público, y la inclusión digital como herramienta de comunicación y de inserción productiva, aumentando las posibilidades de acceso de los jóvenes a la cultura.

Teniendo como referencia estos pilares descritos, las matrices curriculares están formadas por unidades formativas, construidas en torno a los ejes estructurales, las cuales orientan la selección de los contenidos de los cursos. La Unidad formativa I, referente a la juventud y a la cultura, está estructurada en referencia a a) las líneas del plan de estudios de la formación básica: humanidades, portugués, inglés, matemáticas, ciencias naturales; b) de la cualificación profesional: cultura y trabajo, comunicación y cultura, arte y el trabajo, y el fin del trabajo; c) de la participación ciudadana: acoger a los jóvenes; e) de la caracterización del potencial y los intereses del grupo; y e) de la construcción de la identidad y de pertenencia al grupo, el Centro y el Programa.

La Unidad Formativa II presenta el tema de la juventud y la ciudad, las prácticas de ocupación del espacio urbano por los jóvenes. Ésta tiene contenidos curriculares como: la movilidad- adaptación y desafío; la migración; el proceso de urbanización y la cuestión del empleo; la reestructuración y el empleo productivo; la flexibilidad y el cambio; el trabajo especializado y la precariedad laboral; la externalización; entre otros. En la dimensión de Participación Ciudadana, las referencias del plan de estudios son: la participación social y pública; los derechos humanos y los derechos de ciudadanía; y el diagnóstico de la realidad social.

En las Unidades Formativas III, IV y V, respectivamente, se imparten los siguientes temas: Jóvenes y Trabajo, Juventud y Comunicación, y Jóvenes y Tecnología. En estas unidades será impartida la formación técnica específica en una de las ocupaciones que ofrece el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo (PRONATEC) o en un Arco Ocupacional. En la dimensión de Participación Ciudadana, las tareas se centran en la planificación como una herramienta de trabajo.

La última Unidad Formativa (VI), juventud y ciudadanía, se centra en las diferencias socioculturales que excluyen a los jóvenes brasileños, tales como los prejuicios y la discriminación dentro y entre generaciones. En la dimensión Cualificación Profesional, los contenidos del plan de estudios son: la articulación entre la educación general y la formación técnica específica; la reflexión sobre el empleo, el espíritu empresarial y otras posibilidades de trabajo y formas de inserción productiva. En la dimensión Participación Ciudadana, la misión consiste en evaluar la participación de los ciudadanos así como conocer los procedimientos y herramientas para la sistematización del Plan de Acción Comunitaria.

Enseñanza Secundaria Integrada (EMI)

Constituye un curso técnico integrado en la enseñanza secundaria, de cuatro años de duración, orientado a los jóvenes que han terminado la escuela primaria y que desean obtener una formación profesional técnica en este mismo nivel de enseñanza. Impartida en los Institutos Federales, sus objetivos son: preparar y formar especialistas laborales en diversos sectores de la economía; desarrollar un proceso educativo profesional y tecnológico en el que se generen y adapten soluciones técnicas a partir de la docencia y la investigación; promover la integración y verticalización de la educación básica hacia la educación profesional y superior; guiar su oferta formativa hacia la consolidación y el fortalecimiento de los sistemas productivos, sociales y culturales; ser concebidos como centros de referencia de educación científica en el sistema público de educación (Art. 6).

El apoyo a la educación integrada de carreras técnicas de la escuela secundaria se da través del Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). La integración, como se señala en el Plan, tiene como objetivo garantizar a los ciudadanos una conexión entre la educación y el trabajo, trayendo mejores resultados educativos. Además del PDE, la educación integrada también se apoya en el Programa Brasil Profesionalizado, creado por el Decreto no. 6.302, de 12 de diciembre de 2007, cuyo objetivo se centra en fortalecer las redes estatales de educación profesional y tecnológica mediante la

transferencia de fondos económicos del gobierno federal a las escuelas técnicas de los estados brasileños.

El plan de estudios—del EMI se estructura en un programa básico unitario que comprende materias como el trabajo, la cultura, la ciencia y la tecnología; la ciencia y la producción, y la investigación como principio educativo. Para la elaboración del currículo integrado y para la oferta de los cursos se tienen en cuenta las características, necesidades y potencial de desarrollo socioeconómico y tecnológico local y regional. En cuanto al público objeto de atención por parte de la escuela secundaria integrada, no existe el requisito de la edad, pero sí debe haber asistido previamente a la educación primaria.

Programa Nacional de Integración de la Educación Profesional con la Educación Básica en la modalidad de EJA (Proeja)

El Proeja, creado a nivel federal por el Decreto N ° 5840 de 13 de julio de 2006, cubre la formación inicial y continua de los trabajadores y la educación profesional técnica del nivel secundario. Por lo tanto, los cursos deben estar vinculados a la educación básica, con el objetivo de aumentar el nivel educativo del trabajador; y a la educación secundaria, de manera integrada con la formación profesional o de forma concomitante (art. 3 y 4, Decreto nº 5154 / 2004).

Este programa puede ser implementado por los centros públicos de los sistemas educativos estatales y locales, por la red de instituciones federales de enseñanza y también por entidades privadas nacionales de servicios sociales, aprendizaje y formación profesional, relacionadas con el sistema de cooperativas de trabajo, tales como el Sistema S. No obstante, aunque su diseño se realice en colaboración con varias instituciones, los cursos han de tener el mismo proyecto pedagógico. En cuanto a la carga horaria del Proeja (art. 3), ésta debe ser al menos de mil cuatrocientas horas, asegurándose un reparto equitativo entre la formación general y la profesional. Pero, los programas de educación secundaria técnica deben contar con un mínimo de dos mil cuatrocientas horas (art. 4), comprendiendo la formación general, la cualificación profesional técnica y el cumplimiento de las directrices curriculares nacionales y otros actos normativos del Consejo Nacional de Educación.

Las instituciones educativas que ofrecen estos cursos, además de la expedición de los diplomas, tras constatar el cumplimiento de los objetivos por parte del alumno, también son las responsables de la selección de las áreas profesionales a ofertar, para lo que habrán de tener en cuenta las demandas locales y regionales, y así contribuir al fortalecimiento de las estrategias socioeconómicas y culturales de desarrollo.

Programa de Educación Tutorial (PET)

El PET fue creado por la Ley 11180/2005 y regulado por los Decretos 3385/2005, 1632/2006 y 1046/2007, formalizándose a través de grupos organizados, guiados por el principio de indivisibilidad de la enseñanza: investigación e intervención. Según indica su ley de creación, su fin es fomentar la creación de grupos de formación

tutorial mediante la concesión de becas de iniciación científica a los alumnos de grado y de becas de tutoría a los tutores de los grupos del PET (art. 12).

Con el Decreto 976/2010 ocurrió la unión del PET con el "PET Conexiones de conocimiento", siendo posteriormente modificado por el Decreto 343/2013. Los objetivos del PET, descritos en su artículo 2 son:

- I. Desarrollar actividades académicas de excelencia a través de tutorial grupos colectivos y de naturaleza interdisciplinaria;
- II. Contribuir a la calidad de la formación académica de los estudiantes de grado;
- III. Fomentar una elevada formación técnica científica, tecnológica y académica en los profesionales y el profesorado;
- IV. Formular nuevas estrategias para la modernización de la educación superior en el país;
- V. Fomentar el pensamiento crítico y la práctica profesional teniendo como referencia la ciudadanía y la función social de la educación superior;
- VI. Introducir nuevas prácticas pedagógicas en los estudiantes;
- VII. Contribuir a la consolidación y a la difusión de la educación y de la formación práctica tutorial;
- VIII. Establecer una política de diversidad en la institución a través de la acción afirmativa en favor de la equidad socioeconómica, étnica, racial y de género.

El mismo Decreto del año 2013 también subraya que los grupos de PET deben contribuir al buen desarrollo de las políticas públicas y, en concreto, de su especialidad. En concreto, señala la norma que los becarios han de ser responsables a la hora de asegurar la calidad académica del PET; participar en las actividades de enseñanza, investigación e intervención programadas por el tutor; contribuir a la formación de los colegas; y publicar o presentar los trabajos relacionados con el PET en los eventos o revistas científicas.

Programa de Educación a través del Trabajo para la Salud (PET Salud)

El PET-Salud fue creado por el Decreto Interministerial 1802, de 26 de agosto de 2008. Su formato se diseñó teniendo en cuenta la experiencia en la aplicación del PET. Con este fin, se consideró: la responsabilidad constitucional de la mejora científica, tecnológica y la formación de recursos humanos para la salud. Fue considerada también la Ley Orgánica de Salud Nº 8.080/1990, que determina la participación de la Unión en la formulación y ejecución de la política de formación y desarrollo de recursos humanos para la salud.

Este programa surge como un instrumento para facilitar el desarrollo y la especialización en los servicios de salud profesionales, a través de trabajos, prácticas y experiencias y de acuerdo a las necesidades del Sistema Único de Salud (SUS) (art. 1). Por medio de sus becas mensuales para estudiantes, tutores y preceptores, el programa persigue los siguientes objetivos (art. 2):

- I. Facilitar que el Ministerio de la Salud cumpla con su función constitucional de ser el responsable de la formación de profesionales de la salud, a través del apoyo al

- desarrollo de los procesos de formación necesarios en todo el país y de acuerdo con las características sociales y regionales;
- II. Estimular la formación de profesionales y profesores, mejorando sus conocimientos técnicos, científicos, tecnológicos y académicos, por medio de una práctica profesional guiada por el espíritu crítico, la ciudadanía y la función social de la educación superior, y por el principio de la indivisibilidad de la enseñanza, la investigación y la intervención, recomendado por el Ministerio de Educación;
 - III. Desarrollar actividades académicas de excelencia a través de tutorial de grupos de aprendizaje colectivo y la naturaleza interdisciplinaria;
 - IV. Apoyar la implementación de las Directrices Curriculares Nacionales en los cursos de posgrado del área de la salud;
 - V. Contribuir a la formación de los profesionales de la salud con el perfil adecuado a las necesidades y las políticas de salud del país;
 - VI. Sensibilizar y preparar a los profesionales de la salud para las realidades de la vida;
 - VII. Inducir la provisión y promover el establecimiento de profesionales de la salud capaces de promover la cualificación de la atención sanitaria en todo el país; y
 - VIII. Promover la relación entre el conocimiento ~~la enseñanza~~ y el servicio de asistencia sanitaria.

Los becarios del PET-Salud son responsables de: asegurar la calidad académica del programa; participar en todas las actividades programadas, bien sean de instrucción, investigación o intervención; mantener un buen rendimiento en el curso; y publicar los trabajos de sus prácticas en el PET-Salud en eventos y/o revistas científicas. Por su parte, el Ministerio de Salud tiene la responsabilidad técnica, administrativa y económica para una gestión adecuada del PET-Salud.

Similitudes y contrastes: ¿cuáles son las características de las políticas públicas de formación profesional?

Entre las similitudes y contrastes, está el hecho de que todas las políticas mencionadas requieren que los jóvenes tengan un cierto nivel de educativo, es decir, que tengan por lo menos empezado la enseñanza básica. En algunas, la exigencia es mayor (como en el caso de la graduación de los PETs), otros utilizan la educación como atractivo para el público con el discurso de la necesidad de volver a la escuela como una forma de ciudadanía, así como la búsqueda de cualificación profesional para obtener mejores oportunidades en el mercado laboral (como la PJU y Proeja).

La escuela siempre ha tenido el rol de formadora, como señala Alves (2013), pero en algunas ocasiones se produce una desigualdad en el acceso. En el caso de la PFP, el nivel educativo es uno de los requisitos que definen quiénes pueden o no participar en esta educación técnica. Por otra parte, la idea de que este tipo de educación es un instrumento privilegiado para disciplinar al joven a través del trabajo no es nueva, está en el mismo origen del diseño de estos cursos de formación, como recuerda Amorim (2013). Es decir, que a pesar del discurso legislativo en favor de la inclusión, la

realidad es, como señalan Dalarosa y Souza (2014), que, a menudo, las políticas públicas siguen reforzando las diferencias sociales.

La oferta de formación técnica es un punto común entre las políticas, y es lo que aproxima cada una de ellas. El PJA, por ejemplo, es un programa cuyo objetivo es ofrecer una formación teórica y de métodos de trabajo, es decir, que la formación es exclusivamente técnica. Las políticas públicas no priorizan la educación, siendo a menudo considerada de manera secundaria. El PJU y el Proeja ofrecen una formación dirigida a la reintegración educativa del joven, que por diversas razones abandonó la educación formal. Se le ofrece una formación general a través de la EJA y, de manera paralela, una formación profesional especializada en un área concreta.

Por otra parte, el EMI, el PET y el PET-Salud se dirigen a un público distinto, cuyo objetivo es la continuidad de la escolarización. El EMI se orienta a estudiantes de secundaria, ofreciendo un nivel medio educativo combinado con un perfil técnico, la preocupación es con la continuidad de los estudios combinada con el aprendizaje de una profesión técnica. El PET y PET-Salud están direccionados a estudiantes universitarios en busca de un complemento a la formación académica, convertido en actividades de prácticas y/o de investigación. Están cerca en el sentido de que están preocupados por los que ya están en la graduación, mostrando la necesidad de contacto con la práctica.

La preocupación por la educación profesional no es un asunto menor, simplemente muestra lo que ya indicaban Dalarosa y Souza (2014), al afirmar que, para competir en el selecto mercado de trabajo se necesita una auto-inversión del país en la formación profesional. Una auto-inversión tanto en la formación básica, puesto que sin ella no hay acceso a la formación continua, como en la formación específica. Una vez más la atención se centra en la importancia de la PFP como una manera de acceder al mercado de trabajo.

En relación con las finalidades de los programas, en general se orientan a promover la formación profesional y el aprendizaje técnico, unos desde el nivel medio y otros desde el marco de la educación superior. La inserción en el mercado laboral está presente en las normas que regulan todos los programas, excepto en el PET. Por su parte, el PJU y el Proeja también se dirigen a reinsertar al joven (y al adulto en el caso del Proeja) al proceso educativo regular, para lo cual se sirven de sus manuales. Hace necesario destacar que los manuales se refieren a los cursos de formación como la salvación para los jóvenes, como una oportunidad única que debe aprovecharse.

En general se aprecia, como también indica Nascimento (2014), que la PFP usa como estrategia el discurso de la oportunidad, del interés, haciendo hincapié en que estos programas son la única salvación para estos jóvenes. No se puede negar la contribución de estas políticas públicas, pero es importante hacer una lectura crítica y no entenderlas como una prestación de favores sino como una posibilidad de garantía de los derechos de los jóvenes. Han de ser herramientas que potencien y no medios que culpabilicen a la juventud. Por lo tanto, el discurso de la falta de cualificación predicada por el Estado y por los empresarios es superficial, hacer un análisis

reduccionista no soluciona el problema por tratarse de un tema complejo. (Silva, 2010).

Sólo el PJU y el PET están directamente relacionados con la promoción de la ciudadanía. En su normativa defienden que la formación de los jóvenes ha de garantizar su ciudadanía, sugiriendo el desarrollo de experiencias de participación ciudadana y una formación crítica y activa. Su principal preocupación es insertar al joven pobre excluido del mercado laboral, desde una formación mínima (Nacimiento, 2014).

Por lo tanto, a pesar del discurso sobre los derechos del sujeto y de haberse creado una ley específica para este público -el Estatuto de la Juventud-, lo que se percibe es que aún existe el desafío de superar la tradición del asistencialismo (Lima, 2014). Se difunde la idea de que hay una tensión entre aquello que desean las Políticas Públicas y la indiferencia de los jóvenes beneficiarios de estos programas, obteniéndose la visión de una juventud inactiva y reforzándose las teorías tradicionales.

En definitiva, se trata de políticas fragmentadas, que se desarrollan en paralelo, sin continuidad o conexión entre ellas. Como señala Amorim (2013), por una parte se encuentra la comunidad empresarial, que imparte una formación rápida y superficial y, por otra, el Estado que, por medio de su educación técnica promueve una formación de profesionales más completa y con mayores oportunidades laborales. Sin embargo, es posible identificar una tercera vía que se justifica desde la vulnerabilidad y la lucha contra la pobreza, actuando, como indican Dalarosa y Souza (2014), Amorim (2013) y Silva (2010), como estrategia para el desarrollo económico.

Consideraciones finales

La historia de las políticas de formación profesional en Brasil muestra discrepancias desde sus inicios. Estas diferencias surgen de la necesidad de mano de obra especializada para satisfacer los intereses de las industrias brasileñas y de la comunidad empresarial. Las leyes y los programas educativos son diseñados de manera ambigua por empresarios y por el Estado; y se caracterizan por ofrecer tipos de formación profesional dispar para jóvenes. También se ha identificado que ni el marco legal y ni el académico poseen unas garantías universales que respondan a los jóvenes en situaciones educativas y sociales heterogéneas. En definitiva, no se valoran los derechos de los jóvenes brasileños ni tampoco se protegen desde el sistema educativo del país.

Las cuestiones planteadas en este texto describen las limitaciones que aún tienen las Políticas de Formación Profesional en Brasil. Las principales son: que los programas siguen siendo administrados por diferentes ministerios; y que no se ha asumido la garantía de los derechos entre sus objetivos, dejando un vacío en una formación que ha de tener en cuenta el desarrollo juvenil, ser eficaz y promover la autonomía de estos jóvenes como seres reflexivos y activos en la transformación de la realidad.

Estas dificultades apuntan a la necesidad de superar la idea de que el Estado, ofertando una formación mínima, está cumpliendo con su responsabilidad. Es

importante señalar que la educación es un derecho fundamental, no es un regalo; es una condición de ciudadanía, no excluyente, determinada en el Estatuto de la Juventud (2013). Y, sin duda, la estructura de las políticas públicas educativas brasileñas está creando un escenario de refuerzo de las diferencias sociales, relegando las necesidades de la juventud a un segundo plano.

Referencias bibliográficas

- Alves, L. A. M. (2013) Ensino técnico: uma necessidade ou uma falácia? Notas para a compreensão da filosofia do ensino técnico em Portugal e no Brasil. *Historia e Educação*, 41(17), 103-122
- Amorim, M. L. (2013) Exigência para o desenvolvimento das nossas indústrias: o ensino técnico no contexto da lei orgânica do ensino industrial. *História e Educação*, 41(17), 123-138.
- Barbosa-Chacón, J W, Herrera, J C B, y Villabona, M R (2013). Revisión y análisis documental para estado del arte: una propuesta metodológica desde el contexto de la sistematización de experiencias educativas. *Revista Investigación Bibliotecológica*, 27(61), 83-105.
- Brasil (2003): Decreto Nº 10.748 de 22 de outubro de 2003. Revogado pela Lei Nº 11.692, de 2008. Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens, acrescenta dispositivo á Lei Nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.
- — (2005): Decreto Nº 11.129 de 30 de junho de 2005. Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem; cria o Conselho Nacional da Juventude – CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis Nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República.
- Corrochano, M. C. (2011): Trabalho e educação no tempo da juventude: entre dados e ações públicas. In: Papa, F. C. & Freitas, M. V. (Orgs): *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis
- Dalarosa, A. A. & Souza, J. P. (2014): Orientações internacionais nas políticas de educação e trabalho para a juventude no contexto brasileiro. *Conjectura: Filos. Educ.*, 19 [2], pp. 84-107
- Frigotto, G. (2013): Educação e qualificação de jovens e adultos pouco escolarizados: promessa integradora num tempo histórico de produção destrutiva. *Perspectiva*, 31[2], pp. 389-404.
- Guzzo, R. S. L., Mezzalira, A. S. C., & Moreira, A. P. G. (2014): Desafios, Ameaças e Compromissos para os Psicólogos: as Políticas Públicas no Campo Educativo. In I. F Oliveira, & O. H. Yamamoto (Orgs.): *Psicologia e políticas sociais: temas em debate*. Belém: ed.ufpa., pp. 215-238

- Lima, C. B. (2014): Juventude e políticas públicas: entre proibições, trabalho sub-remunerado e novas práticas de sociabilidade. *Mediações*, 19 [1], pp. 344-363
- Linhares, M. I. S. B. (2014): Aprendendo a ser trabalhador: na cadência do primeiro passo. *Revista Contraponto*, 1[1], pp. 7-22
- Máximo, T. A. C. O. (2012): *Significado da formação e inserção profissional para gestores e aprendizes egressos do programa jovem aprendiz* (Tese de Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da Universidade Federal da Paraíba.
- Ministério do Trabalho e Emprego (2011): Manual da Aprendizagem. O que é preciso saber para contratar o Aprendiz. Secretaria de Inspeção do Trabalho, Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, 7. ed. rev. e ampliada. Brasília: Assessoria de Comunicação do MTE
- Ministério da Educação (MEC) (2010): Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf
- Nascimento, N. I. M. (2014): Exclusão social versus oportunidades: a estratégia discursiva das políticas públicas de juventude no Brasil. *Revista Perspectivas Sociais*, 3 [1], pp. 1-22
- Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2006): Agenda Nacional de Trabalho Decente. Brasília.
- Pelissari, L. B. (2012): O fetiche da tecnologia e o abandono escolar na visão de jovens que procuram a educação profissional técnica de nível médio. (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal do Paraná
- Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicilio (PNAD) (2013): síntese de indicadores. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE
- Porchman, M. (2013): Juventudes na transição para a sociedade pós-industrial. In: Macambira, J. & Andrade, F. R. B: Trabalho e formação profissional: juventudes em transição. Fortaleza: IDT, UECE.
- Silva, L. P. (2010) Formação profissional no Brasil: o papel do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI.
- Souza, C., Paiva, I. L. & Oliveira, I. F. (2014): Que política é essa? Um olhar sobre as políticas de juventude no Brasil. In: Paiva, I. L., Bezerra, M. A., Silva, G. S. N. & Nascimento, P. D: Infância e Juventude em contextos de vulnerabilidades e resistências. São Paulo: Zagodoni