

Il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale in Brasile

LUCA DORDIT¹

1. Dati di scenario²

La Repubblica Federale del Brasile, articolata in 26 stati e un distretto federale, conta 209 milioni di abitanti, con un'età media relativamente bassa, attestata sui 32 anni³. I giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni rappresentano il 34,2% della popolazione totale, con un tasso di alfabetizzazione dell'98,8%. La scuola secondaria inferiore è caratterizzata da un tasso di frequenza elevato, che sfiora la totalità della popolazione scolastica interessata, mentre la scuola secondaria superiore trattiene all'incirca il 91% degli studenti potenziali. La componente femminile incide per poco meno della metà nella scuola primaria (48,6%), rimane stazionaria nella secondaria inferiore, per poi subire un incremento percentuale nella secondaria superiore (52,6%). L'istruzione terziaria presenta un dato particolarmente elevato, pari complessivamente al 50,6%. Nel caso della componente femminile, l'incidenza è ancora maggiore, salendo sino al 57%.

Considerando lo specifico della VET, la percentuale di allievi iscritti nel settore della Formazione Professionale iniziale presenta un'incidenza dell'8,5% e interessa in quota relativamente maggiore l'utenza femminile (55,3%). La formazione terziaria di tipo non accademico, dal canto suo, assorbe il 10,8% degli iscritti all'istruzione superiore.

¹ Affiliato al Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura dell'Università degli Studi di Udine.

² Va specificato che l'analisi si basa su elementi di conoscenza del sistema di Istruzione e Formazione Professionale brasiliano riferiti al periodo che precede l'insediamento del nuovo Presidente Jair Messias Bolsonaro. Al momento, infatti, il nuovo Governo non ha modificato, se non in minima parte, le linee strutturali del sistema della VET definito dalle precedenti amministrazioni.

³ I dati citati si riferiscono all'anno 2017 per la parte demografica, mentre i valori riguardanti il sistema educativo sono tratti dal database *UNESCO Institute for Statistics* e si riferiscono all'anno 2015.

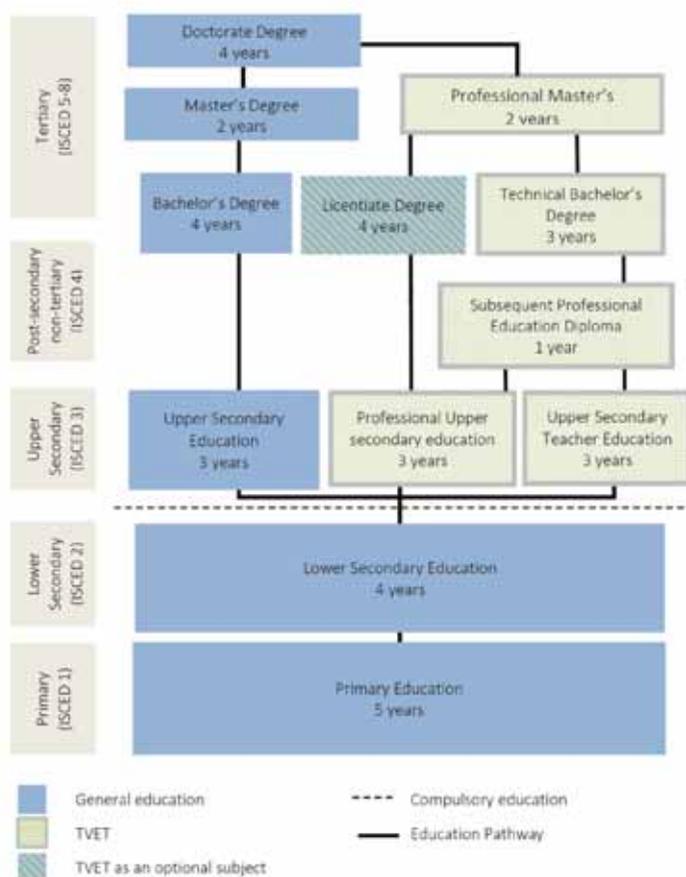
2. Struttura del sistema dell'istruzione generale e della formazione tecnica e professionale

La legge sul sistema di istruzione risale al finire degli Anni '90 del secolo scorso e definisce due livelli principali (Fig. 1): l'istruzione di base (*Educação básica*) e l'istruzione superiore (*Educação superior*), che corrisponde al livello post secondario. Prendendo in esame la sola istruzione di base, questa si articola al suo interno in educazione dell'infanzia (*Educação Infantil*), che interessa i bambini dai quattro ai cinque anni, seguita dall'educazione elementare (*Ensino Fundamental*), che comprende i gradi dall'1 al 9, con uno sviluppo dai sei ai quattordici anni. Infine, il livello della secondaria superiore comprende i gradi dal 10 al 12, interessando pertanto gli studenti dai quindici ai diciassette anni.

La filiera della Formazione Professionale risulta estremamente sviluppata e presenta uno sviluppo completo, dalla scuola secondaria superiore alla laurea professionale di secondo livello, con possibilità di accesso al dottorato. Prevede, con alcune eccezioni, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, fissato al quattordicesimo anno di età, e si estende parallelamente all'istruzione generale.

Prendendo in esame il segmento dell'Istruzione Tecnica e Professionale successiva al diploma di scuola secondaria (*Diploma do Ensino Médio*), il primo gradino è rappresentato dall'educazione post secondaria non terziaria, che assume la forma di percorsi brevi, generalmente della durata di un anno (*Cursos sequenciais*), che rilasciano un diploma professionale. Al livello immediatamente superiore, la Formazione Professionale terziaria consente il conseguimento da un lato della laurea tecnica di durata triennale (*Licenciado Profissional*) e dall'altro della laurea magistrale professionale (*Maestrado Profissional*), mediante la frequenza di corsi di durata biennale che consentono l'eventuale accesso al dottorato. Una formula intermedia tra la laurea di primo livello di tipo generale (quadriennale) e la laurea tecnica (triennale) è costituita dalla Licenza, un tipo di laurea di primo livello che prevede l'opzione a favore di contenuti disciplinari di carattere professionale.

Fig. 1 - Struttura del sistema dell'Istruzione generale e della VET in Brasile



Fonte: UNESCO-UNEVOC, TVET Country profile, Brazil, 2018

In generale, si può osservare come la filiera professionale non sia caratterizzata da percorsi necessariamente terminali, ossia privi di sbocchi verso i livelli successivi. Coloro che optano inizialmente per la filiera professionale possono giungere sino al completamento degli studi nel canale tecnico e professionale, con possibilità di accedere al dottorato. Benché non siano previsti passaggi a livello intermedio verso il canale dell'istruzione generale, la filiera professionale appare articolata tanto quanto quella dell'istruzione accademica.

3. La formazione tecnica e professionale nell'educazione secondaria superiore e post secondaria non terziaria

L'educazione secondaria superiore, come accennato in precedenza, ha durata triennale, sebbene alcuni percorsi di Istruzione Tecnica e Professionale possano variare in base alle disposizioni definite dai singoli Stati. La maggior parte degli studenti che abbiano completato la scuola elementare può accedere all'istruzione secondaria, senza sostenere un esame di ammissione, benché alcune scuole richiedano una prova di selezione all'ingresso.

L'offerta formativa si ripartisce tra le *instituições de ensino médio*, dedite all'istruzione generale, e le *instituições de ensino técnico*, ossia le scuole tecniche, cui si affiancano le scuole militari e le scuole di formazione per i futuri insegnanti. Elevata è la quota di studenti che frequentano i corsi serali. Le scuole private sono tendenzialmente meglio attrezzate per fornire una formazione di qualità superiore, tuttavia percentualmente hanno una presenza piuttosto contenuta. Nel 2017, l'86% degli studenti era iscritto presso strutture pubbliche.

Il sistema dell'educazione tecnica e professionale in Brasile ha subito diverse modifiche nel corso del tempo, dovute a successivi interventi governativi. Introdotta all'inizio del XX secolo, con la finalità principale di facilitare il rapido inserimento nel mondo del lavoro da parte delle nuove generazioni, negli Anni '90 ha assunto la struttura attuale, disegnata sulla distinzione – per quanto non assoluta – tra Istruzione generale e Formazione Professionale. Più recentemente, il Governo brasiliano ha previsto l'inclusione di materie professionali opzionali in tutti i programmi scolastici. Nonostante tali cambiamenti introdotti nella filiera dell'istruzione generale, è presente un'ampia gamma di percorsi professionali di tipo secondario, offerti sia da scuole pubbliche che private, controllate dai governi statali.

Le istituzioni scolastiche e formative dedite alla VET offrono programmi che si articolano su due distinti livelli. Innanzitutto, si segnala il livello di base, ove sono previsti percorsi orientati ad un rapido ingresso nel mondo del lavoro, privi di requisiti formali di ammissione. Si tratta di percorsi di durata variabile, da pochi mesi ad alcuni anni. Di norma non includono un'ampia componente di istruzione generale e si concludono con l'assegnazione di una qualifica professionale, una credenziale che fornisce l'accesso al lavoro e all'istruzione tecnica secondaria superiore.

A livello maggiormente avanzato figurano i percorsi tecnici che richiedono, come requisito di ammissione, il *certificado de conclusão do ensino*, ossia l'assolvimento dell'obbligo scolastico. Si tratta di percorsi che rilasciano un diploma di tecnico di livello intermedio. I percorsi hanno durata media dai tre ai

quattro anni, con sviluppi da 800 a 1.200 ore l'anno. Sono rivolti sia agli studenti dell'educazione secondaria superiore, sia a soggetti già diplomati che intendano riorientare la propria carriera scolastica professionale. Le strutture erogatrici appartengono a tipologie diverse: sia istituti federali, che centri di educazione tecnologica facenti capo al Ministero dell'Educazione, scuole pubbliche statali e municipali e infine scuole private. Generalmente combinano l'Istruzione Professionale con un curriculum generale di base che comprende portoghese, una lingua straniera, matematica, biologia, chimica, fisica, geografia ed educazione fisica. Molti programmi includono inoltre uno stage industriale.

I percorsi tecnici sono strutturati su tre modalità distinte:

- *integrata*, offerta agli studenti che desiderano frequentare contemporaneamente corsi di Formazione Professionale e di Istruzione generale presso il medesimo istituto;
- *concomitante*, rivolta agli studenti iscritti a un corso di Istruzione generale altrove, ma che desiderano iscriversi a un corso tecnico presso altra istituzione;
- *sequenziale*, destinata a chi ha già completato la scuola secondaria.

Il diploma di tecnico di livello intermedio dà accesso alla formazione terziaria, in particolare ai percorsi quadriennali per l'ottenimento della Licenza. In alternativa, per accedere alle lauree tecniche triennali è necessario passare per la formazione post secondaria non terziaria, di durata annuale.

Tra i percorsi inclusi nell'educazione secondaria superiore figura un'offerta strutturata in percorsi più brevi, della durata sino a due anni, diretti a studenti che abbiano già completato uno o due anni di istruzione secondaria generale, nonché ai possessori di diploma secondario superiore.

Infine, nel segmento corrispondente alla Formazione Professionale post secondaria non terziaria si collocano altresì i percorsi per tecnici superiori, di durata annuale. Sono promossi dalle medesime istituzioni scolastiche e formative che erogano l'offerta di livello secondario superiore. Si tratta di programmi orientati principalmente allo sviluppo di competenze congruenti con le esigenze espresse dal mercato del lavoro. Il diploma di tecnico superiore dà accesso alla filiera della formazione tecnica terziaria.

Dal 2008, il Ministero dell'Educazione diffonde un *catalogo nazionale dei percorsi tecnici* che definisce i requisiti regolamentari del percorso e i risultati di apprendimento relativi alle diverse specializzazioni professionali. L'ultimo documento, in ordine di tempo, è stato emanato nell'anno 2014 e comprende 227 tipi di percorsi, raggruppati in 13 aree di specializzazione, tra cui figurano, ad esempio, *tecnologia della comunicazione, risorse naturali, tecnologia industriale*, oltre a specializzazioni legate ad ambiti tematici quali la salute, il turismo e l'ospitalità alberghiera.

Sebbene le iscrizioni ai programmi professionali di tipo secondario abbiano registrato una dinamica ascendente per gran parte dell'ultimo decennio, la percentuale di studenti iscritti alla filiera della VET è ancora relativamente bassa. Nel 2018 gli studenti iscritti a percorsi inclusi nella filiera secondaria tecnico-professionale ammontavano a 1,9 milioni, a fronte di 7,7 milioni di iscritti a programmi di istruzione generale. Tuttavia, il Governo brasiliano, negli anni recenti si è dato come priorità l'aumento dell'incidenza della Formazione Professionale all'interno del sistema educativo federale.

4. Setting formativi differenziati

La maggior parte della formazione tecnica e professionale in Brasile si svolge in forma di lezione, in classe o laboratorio, benché le iscrizioni a corsi di formazione a distanza siano in aumento per tutte le forme di Formazione Professionale. Il fenomeno si registra per tutte le istituzioni interessate: scuole pubbliche e private, compresi i programmi federali e statali. In effetti, l'apprendimento a distanza si sta affermando come una delle migliori opzioni per offrire Istruzione e Formazione Professionale in molte regioni che presentano una bassa densità di popolazione e in cui le distanze dalla scuola possono ostacolare fortemente la frequenza alle lezioni quotidiane, come ad esempio avviene nel nord del Brasile.

L'apprendimento sul posto di lavoro sotto forma di apprendistato, o *estágios*, rappresenta una terza modalità di erogazione, che integra la presenza in classe, in particolar modo nella formazione dei tecnici di livello intermedio e dei tecnici superiori. Lo *stage*, tuttavia, non viene offerto in modo uniforme nella Formazione Professionale iniziale, né è richiesto per completare i percorsi di formazione tecnica e ricevere la certificazione finale. Secondo quanto disposto nel *Catalogo nazionale dell'educazione tecnica*, le forme di *stage* e l'apprendimento sul posto di lavoro possono essere svolte in aggiunta al numero richiesto di ore di lezione in aula, ma non in loro sostituzione. La decisione di prevedere un periodo di *stage* per il completamento della formazione tecnica è lasciata pertanto alla discrezione delle agenzie formative. La decisione è spesso determinata dalla disponibilità di opportunità di inserimento lavorativo per finalità formative nell'area geografica e nel settore produttivo di riferimento. La *Lei de l'aprendizagem*, varata nel 2000, impone che il numero degli operatori di tutte le aziende di medie e grandi dimensioni debba includere, dal 5% al 15% del totale, una quota di studenti ospitati a fini formativi, per un periodo massimo di due anni. Si prevede inoltre che gli allievi siano retribuiti almeno sulla base degli standard relativi al salario minimo. Tuttavia, tali opportunità non

sono esclusive degli allievi dell'istruzione tecnica, poiché riguardano in parte anche l'Istruzione generale, né sono disponibili in tutte le Regioni e i Comuni.

5. L'offerta di Formazione Professionale alternativa ai percorsi formali

Sin qui si sono prese in esame i percorsi rientranti nel campo della VET di tipo formale. Tuttavia, una quota di giovani, di cui non è semplice stimare la consistenza numerica, si rivolge alla Formazione Professionale di tipo non formale. In questo ambito si distinguono una serie di programmi promossi dal Ministero dell'Educazione e dal Ministero del Lavoro e dell'Occupazione.

La principale iniziativa ministeriale relativa ai percorsi della VET di tipo non formale è stata lanciata dal Governo federale nel 2011. È denominata *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC), come parte di un pacchetto di misure di promozione dell'inclusione sociale. La sua innovazione consiste nel fornire formazione gratuita alla popolazione di basso reddito e a rischio di esclusione sociale, che in precedenza non era in grado di permettersi la Formazione Professionale.

Il programma risponde allo scopo di espandere l'accesso alla VET, al fine di promuovere le opportunità di ingresso e permanenza nel mercato del lavoro per la più ampia quota di popolazione. A tal fine, negli anni si è promossa la crescita del numero di istituzioni formative, della quantità di corsi erogati e della disponibilità finanziaria da parte del sistema VET. Negli anni recenti, PRONATEC ha offerto all'incirca 650 tipologie di corsi brevi di qualifica e una varietà di più di 200 corsi di carattere tecnico. PRONATEC è composto da sei sotto-programmi, volti a scopi differenziati: dall'assegnazione di borse di studio, all'offerta di corsi di tipo tecnico e professionale, sino ad attività formative svolte in collaborazione con numerosi enti ministeriali del settore educativo (il cosiddetto SISTEMA S) e alla formazione a distanza.

In particolare, *Bolsa Formação*, una borsa di studio basata sulla formula dei *voucher*, rappresenta una delle più importanti iniziative PRONATEC. Il Governo sponsorizza offerte di studio presso istituti di Istruzione Professionale ben consolidati sul mercato e incoraggia studenti e lavoratori a frequentare la Formazione Professionale e l'Istruzione. Il dispositivo si articola in due formulazioni, di cui qui interessa in particolar modo la *Bolsa Formação Trabalhador*, destinata principalmente a un pubblico a basso reddito. Inoltre, si segnala *FIES Técnico*, che offre prestiti a basso tasso di interesse per gli studenti della Formazione Professionale, in precedenza disponibili solo per gli studenti dell'istruzione generale. La rete E-Tec, infine, fornisce assistenza finanziaria a istituzioni che in-

tendano aumentare l'offerta di corsi professionali di Formazione a Distanza, offerti gratuitamente agli studenti PRONATEC.

6. Il sistema di governance

Secondo il quadro normativo vigente, l'istruzione costituisce materia di responsabilità condivisa tra il Governo federale, le autorità statali e municipali. Mentre il Governo federale definisce le politiche educative generali ed è responsabile per il sistema di istruzione superiore, l'Istruzione scolastica è amministrata localmente dai governi statali e municipali, che godono di una discreta autonomia, all'interno di linee guida di carattere federale. Il curriculum scolastico di base, ad esempio, è stabilito a livello federale; tuttavia gli Stati hanno facoltà di adattarlo alle esigenze locali.

Il *Segretariato della Formazione Professionale e Tecnologica del Ministero dell'Educazione* (SETEC) costituisce l'ente coordinatore a livello nazionale delle politiche per l'Istruzione Tecnica e Professionale. Il suo compito è quello di definire, attuare, monitorare e valutare politiche, programmi e azioni volte all'educazione tecnica e professionale. A tal fine, agisce in collaborazione con gli altri sistemi educativi e con i vari agenti sociali presenti nel settore. È inoltre responsabile delle misure per lo sviluppo e il coordinamento dei livelli di qualità e dell'organizzazione generale della VET. Ciò include, tra le altre funzioni, lo sviluppo e l'aggiornamento degli standard formativi e delle linee guida nazionali, in modo che risultino coerenti con i requisiti definiti nel *Piano nazionale dell'istruzione*. Inoltre, presidia le azioni per la certificazione professionale dei lavoratori, così come lo sviluppo di modelli didattici, valutativi e gestionali ad uso delle istituzioni formative.

Oltre al ruolo di coordinatore nazionale, il Segretariato è responsabile del finanziamento, della supervisione e del rafforzamento delle istituzioni che compongono la *Rete federale della formazione professionale, scientifica e tecnologica* (CONIF). CONIF è costituita da istituzioni formative attive in tutto il Brasile nel campo dello sviluppo di competenze professionali e tecniche, oltre che nella promozione della ricerca applicata e dell'innovazione.

7. I formatori nel sistema VET

In base a quanto disposto dalle *Linee guida per il curriculum nazionale della VET secondaria*, la formazione iniziale degli insegnanti prevede la frequenza di percorsi universitari o di licenza, oppure un diploma di scuola secondaria supe-

riore per l'accesso all'insegnamento tecnico e professionale, secondo gli standard specifici stabiliti dal *Consiglio nazionale per l'istruzione*. I formatori che sono tenuti al possesso di una laurea, devono accompagnare altresì l'istruzione accademica con un diploma di insegnamento. I formatori e docenti laureati ma privi di un diploma per l'insegnamento possono richiedere il riconoscimento delle conoscenze ed esperienze professionali mediante processi di certificazione degli apprendimenti pregressi.

Alle istituzioni educative di livello secondario superiore si richiede di formare e sviluppare le competenze dei loro insegnanti e formatori, mediante l'istituzione di programmi di formazione definiti in collaborazione con il Ministero dell'Educazione e gli istituti di istruzione superiore. A fianco della Formazione in servizio promossa dalle istituzioni formative, si contano numerosi programmi di formazione di natura federale e nazionale. Tra questi, il *Piano di formazione continua del personale*, l'iniziativa *Lingue senza frontiere*, oltre a corsi di formazione per manager della scuola e a diverse partnership con Paesi come il Canada, la Finlandia, gli Stati Uniti, l'Australia e il Regno Unito.

8. Il curriculum e il sistema di assicurazione della qualità

Il Brasile non dispone attualmente di un Quadro generale delle qualificazioni. Circa la definizione del curriculum, va sottolineato come lo sviluppo, l'aggiornamento e la garanzia della qualità dei curricula della VET presso gli Stati, i Comuni e le istituzioni educative private competono al Ministero dell'Educazione, che definisce le linee guida per l'organizzazione dei curricula nel Catalogo nazionale dei corsi di carattere tecnico.

In tema di monitoraggio degli esiti degli apprendimenti, l'*Istituto nazionale di studi e ricerche sull'educazione* promuove due generi di test nazionali, sia al livello secondario (ENEM) che terziario (ENADE). Ciò al fine di garantire la qualità e la congruenza dei risultati dell'apprendimento relativi alla VET, in rapporto ai risultati attesi. Un fattore importante nell'economia della valutazione è rappresentato dall'*Exame Nacional de Desempenho de Avaliação de Estudantes* (ENADE). ENADE è un'indagine condotta annualmente e diretta sia agli studenti che iniziano il percorso universitario, sia a coloro che terminano gli studi. I risultati finali della valutazione, disaggregati per istituzione formativa, sono pubblicati annualmente sul sito web del Ministero dell'Istruzione.