UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JOSÉ RODRIGO PAPROTZKI VELOSO

**Aprendizagem:
metamorfose de uma política pública
de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira**

São Paulo

2015

JOSÉ RODRIGO PAPROTZKI VELOSO

**Aprendizagem:
metamorfose de uma política pública
de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira**

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências, Programa de Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 17 de abril de 2015. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Área de Concentração:

Sociedade, instituições e políticas públicas.

Orientadora:

Prof^a Dr^a Marta Maria Assumpção Rodrigues

São Paulo

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO

(Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca)

Veloso, José Rodrigo Paprotzki

Aprendizagem : metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira / José Rodrigo Paprotzki Veloso ; orientadora, Marta Maria Assumpção Rodrigues. – São Paulo, 2015
291 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Ciências) - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, em 2015

Versão corrigida

1. Ensino profissional e técnico - Brasil. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Jovens - Formação profissional - Brasil. 4. Trabalho - Brasil. I. Rodrigues, Marta Maria Assumpção, orient. II. Título

CDD 22.ed. – 370.1130981

Nome: VELOSO, José Rodrigo Paprotzki

Título: Aprendizagem: metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências, Programa de Gestão de Políticas Públicas.

Versão corrigida contendo as alterações solicitadas pela comissão julgadora em 17 de abril de 2015. A versão original encontra-se em acervo reservado na Biblioteca da EACH/USP e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP (BDTD), de acordo com a Resolução CoPGr 6018, de 13 de outubro de 2011.

Aprovado em 17 de abril de 2015.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Marta Maria Assumpção Rodrigues.

Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo

Prof^a. Dr^a. Elizabeth Balbachevsky

Departamento de Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo

Prof^a. Dr^a. Cristiane Kerches da Silva Leite

Escola de Artes, Ciências e Humanidades – Universidade de São Paulo

AGRADECIMENTOS

À minha família, com especial carinho à minha mulher, Mônica, e ao meu filho Henrique Jun.

Aos colegas e professores da USP, em especial à amiga e orientadora, Profª Marta Assumpção.

Aos colegas e professores da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Aos colegas do SENAI-SP e do Fórum Paulista de Aprendizagem Profissional.

E a todos que contribuíram direta ou indiretamente nesta dissertação.

Muito obrigado.

Não esqueçamos que fomos sempre um país de trabalhadores tão caracteristicamente voltados para a produção que o nosso próprio nome gentílico, “brasileiro”, cortador de pau-brasil, é o nome de um profissional (pedreiro, ferreiro, bombeiro).

Lauro de Oliveira Lima (1975, p.41)

RESUMO

VELOSO, J. R. P. **Aprendizagem: metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira**. 2015. 291 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) Programa de Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Aprendizagem é uma política pública de inserção do jovem no mercado de trabalho por meio do veículo da formação profissional. Sistematizada durante o Estado Novo com a promoção do patronato, foi revigorada durante as iniciativas de reforma do Estado no início do século XXI mediante a ascensão dos discursos de investimento social privado e da emergência do terceiro setor. Observa-se que, a despeito de vozes multilaterais que demandam por mão de obra qualificada, a política pública no Brasil é caracteristicamente assistencial, relevando a qualificação para o trabalho como uma prioridade secundária. Este estudo aborda as relações de forças firmadas entre os atores ao longo da trajetória desta política pública com o objetivo de investigar suas transformações, bem como a manutenção de suas características originais, como a relação do Estado brasileiro com o jovem na condição de risco social. Tratando-se de um tema transdisciplinar, cuja investigação se presta à contribuição de ciências humanas como a educação, a sociologia e a ciência política, a Aprendizagem brasileira é analisada com o emprego de uma avaliação sistemático-comparativa da política pública em outros países em apoio ao institucionalismo histórico como estratégia de metodologia de pesquisa.

Palavras-chave: Aprendizagem. Política pública. Educação. Trabalho. Juventude.

ABSTRACT

VELOSO, J. R. P. **Apprenticeship: change of a public policy of education and labor for Brazilian youth**. 2015. 291 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) Programa de Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

Apprenticeship is a public policy to insert youth in the labor market through vocational education. Structured during Estado Novo regime, with employers support, was invigorated in the initiatives of public reform administration in the beginning of the XXI century by the upraise of the private social investment speech and the third sector. As seen, despite multilateral voices which demand skilled workers, the Brazilian public policy is characteristically assistance, emphasizing the work qualification as a secondary priority. This study presents the strength relations among players through the path of the public policy with the aim of find its changes, as well the maintaining of its original characteristics, as the Brazilian State way of dealing with youth in social risk condition. As a transdisciplinary theme, which demands the support of other human sciences as education, sociology and political science, the Brazilian apprenticeship is investigated using a systematic-comparative analysis of the public policy in other countries to support the historical institutionalism as methodological research strategy.

Keywords: Apprenticeship. Public policy. Education. Labor. Youth.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figura 1 -	Diagrama de representação da confluência de áreas de interesse que compõem a Aprendizagem.....	47
Tabela 1 -	Contratação de aprendizes através do esforço da fiscalização do trabalho entre 2000 e 2013.....	69
Gráfico 1 -	Evolução de contratação de aprendizes entre 2000 e 2013.....	70
Gráfico 2 -	Contratação de aprendizes por entidades sociais e por empresas (contratação direta) entre 2000 e 2013.....	71
Gráfico 3 -	Contratação de aprendizes por porte do estabelecimento em 2013.....	72
Gráfico 4 -	Incidência das ocupações do grupo “escriturários” dentre os aprendizes contratados entre 2000 e 2013.....	73
Figura 2 -	Diagrama de representação da políticas TVET europeias durante a segunda metade do século XX.....	86
Figura 3 -	Mapa da Aprendizagem internacional analisada.....	142
Tabela 2 -	Quadro comparativo da Aprendizagem nos países estudados – grandezas da política pública.....	208
Gráfico 5 -	Índices de desemprego juvenil (15 a 24 anos) em 2013.....	209
Gráfico 6 -	Incidência de aprendizes formalizados na força de trabalho.....	210
Gráfico 7 -	Dispersão entre desemprego juvenil e incidência de aprendizes na força de trabalho.....	214
Tabela 3 -	Quadro comparativo da Aprendizagem nos países estudados – características da política pública.....	215
Tabela 4 -	Números da Aprendizagem no mundo (Apêndice A).....	264

LISTA DE ABREVIATURAS

ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ACA	Comitê de governança da Aprendizagem dos Estados Unidos
AFT	Auditor-Fiscal do Trabalho
AMPE	Aprendizagem metódica no próprio emprego
ANTDJ	Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude no Brasil
ASTD	Associação norte-americana de treinamento e desenvolvimento
BBiG	Política pública de Aprendizagem na Alemanha
BMWi	Ministério da Economia e Tecnologia da Alemanha
CAS	Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal
CBO	Classificação Brasileira das Ocupações
CCDA	Conselho interprovincial dos gestores públicos da Aprendizagem do Canadá
CEDEFOP	Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional
CF	Constituição Federal
CFA	Centro de Formação de Aprendizizes da França
CFESP	Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional
CIEE	Centro de Integração Empresa-Escola
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAE	Classificação Nacional de Atividade Econômica
CNAP	Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CONAP	Catálogo Nacional de Aprendizagem Profissional
Condefat	Conselho Deliberativo do Fundo de Apoio do Trabalhador
Conjuve	Conselho Nacional da Juventude
CSJT	Conselho Superior da Justiça do Trabalho
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DOL	Secretaria Nacional do Trabalho dos Estados Unidos
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECVET	Sistema de Créditos Europeu para Educação Profissional e Tecnológica

ESCO	Habilidades, Competências, Qualificações e Ocupação na Europa
FAT	Fundo de Apoio ao Trabalhador
Febraeda	Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes
Fenaban	Federação Nacional dos Bancos
FGTS	Fundo de garantia por tempo de serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GAN	Rede Global de Aprendizagem
GIFE	Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IF	Institutos Federais de Educação Tecnológica
INACAP	Instituto Nacional de Capacitação Profissional do Chile
INAP	Rede Internacional de Inovação da Aprendizagem
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INET	Instituto Nacional de Educação Tecnológica da Argentina
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IZA	Instituto para o Estudo do Trabalho
LAO	Liceu de Artes e Ofícios
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação (a partir de 1985)
MESP	Ministério da Educação e Saúde Pública (1937 – 1953)
MJ	Ministério da Justiça
MPT	Ministério Público do Trabalho
MTb	Ministério do Trabalho (1974 – 1990)
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego (a partir de 1999)
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930 – 1960)
NACS	Associação Nacional das Escolas de Empresas dos Estados Unidos
NAS	Sistema nacional de Aprendizagem da Inglaterra
NPM	Nova Administração Pública
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PEA	População economicamente ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Planfor	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNDH	Plano Nacional de Direitos Humanos
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNPE	Plano Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PPJA	Programa Petrobrás Jovem Aprendiz
Pronatec	Plano Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
ProJovem	Plano Nacional de Inclusão de Jovens
SAIA	Departamento de Inspeção da Aprendizagem da França
SENA	Serviço Nacional de Aprendizagem da Colômbia
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes
SENCE	Serviço Nacional de Capacitação e Emprego do Chile
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SINAJUVE	Sistema Nacional de Juventude
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Sócio Educativo
SindiClube	Sindicato dos Clubes do Estado de São Paulo
SIT	Secretaria de Inspeção do Trabalho
SNA	Serviços Nacionais de Aprendizagem
SNJ	Sistema Nacional de Juventude
SPPE	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
SRTE	Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
TCU	Tribunal de Contas da União
TEC	Conselhos de treinamento e empreendimento da Inglaterra
TST	Tribunal Superior do Trabalho
TVET	Educação profissional e tecnológica

UEAPME	Associação Europeia de Artesanato e Empreendimentos de Pequeno e Médio Portes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNEVOC	Centro Internacional de Educação Profissional e Tecnológica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	APRENDIZAGEM BRASILEIRA: DISPOSITIVOS E RELAÇÕES.....	32
2.1	Atores	32
2.1.1	Poder público	32
2.1.2	Empresas	38
2.1.3	Entidades formadoras	39
2.2	Os mecanismos da Aprendizagem vigentes em 2014	40
2.2.1	Um olhar além do contrato de trabalho	40
2.2.2	Regulamentação e operacionalização.....	42
2.3	Relação com as políticas de Estado.....	47
2.3.1	Diálogo com a educação	48
2.3.2	Diálogo com o trabalho	53
2.3.3	Diálogo com a juventude	62
2.3.4	Dados quantitativos	68
3	EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM APRENDIZAGEM	75
3.1	A matriz europeia	75
3.1.1	As corporações de ofícios	76
3.1.2	Tutela pelo capitalismo	78
3.2	O Estado de bem-estar social	81
3.2.1	Trajetória no século XX.....	82
3.2.2	O trabalho qualificado neste tecido social.....	84
3.2.3	Modelos e iniciativas de reformas do Estado	88
3.3	As visões dos organismos internacionais	90
3.4	Modelos internacionais de Aprendizagem	99
3.4.1	Alemanha	100
3.4.2	Inglaterra	108
3.4.3	França.....	116
3.4.4	Estados Unidos	123
3.4.5	Outras experiências internacionais	130

4	APRENDIZAGEM NO BRASIL EM UMA PERSPECTIVA DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	143
4.1	Aprendizagem no período pré-republicano.....	143
4.2	Aprendizagem na República Velha	147
4.3	Aprendizagem e a conjuntura crítica durante o Estado Novo	152
4.4	Equilíbrio pontuado	163
4.5	Aprendizagem e a conjuntura crítica com a redemocratização.....	175
4.5.1	A influência da reforma da administração pública na Aprendizagem brasileira	183
4.5.2	Monopólio político resultante da democracia	194
4.5.3	O olhar dos <i>policy makers</i>	200
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	206
5.1	A “socioaprendizagem” brasileira	206
5.2	Referenciais internacionais	208
5.3	Camadas históricas.....	216
5.4	Revisitando as hipóteses	223
	REFERÊNCIAS	228
	APÊNDICE A NÚMEROS DA APRENDIZAGEM NO MUNDO	264
	APÊNDICE B O OLHAR DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE A APRENDIZAGEM ATUAL ..	265
	APÊNDICE C RECOMENDAÇÕES EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA	280
	APÊNDICE D COMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS PESQUISAS SOBRE O TEMA	289

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação se propõe problematizar uma ação ordenada do Estado brasileiro envolvendo diversos atores e dirigida à parte significativa da população, de modo que o tema a ser abordado é a investigação de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude. Mais especificamente, o objeto a ser analisado é a Aprendizagem Profissional, ou simplesmente Aprendizagem¹.

No contexto a ser analisado, trata-se de uma política pública de inserção do jovem brasileiro no mercado de trabalho por meio do veículo da formação profissional, sistematizada durante o Estado Novo ao ser contemplada no texto original da CLT e revigorada durante as iniciativas de reforma do Estado na virada para o século XXI. Desenvolve-se a partir de uma metamorfose ao desprestigiar a qualificação para o mercado de trabalho e privilegiar programas de filantropia empresarial cujo caráter assistencial é predominante, independente de vozes multilaterais que demandam por mão de obra qualificada.

São várias as questões que emergem desta mudança. Elas questionam o conceito de vocação e os discursos de formação de quadros para o mercado de trabalho; tangenciam os papéis dos Serviços Nacionais de Aprendizagem; vislumbram a assunção de conceitos como responsabilidade social e filantropia como catalisadores para que se faça cumprir o papel de agente empregador pela iniciativa privada; jogam luz à participação da sociedade civil (terceiro setor e o protagonismo juvenil) no desenvolvimento de políticas; discutem a polissemia de conceitos como desenvolvimento, sociedade civil, capacitação e, finalmente, evidenciam possíveis contradições neste processo envolvendo diversos atores. É observando estas questões que a pesquisa delimitará o assunto na estrutura e desenvolvimento da política pública em detrimento de discussões pedagógicas ou da natureza do direito protetivo, elencadas em caráter acessório.

A pesquisa se justifica no estudo das políticas públicas pelo fato de haver pouca literatura publicada que analise a Aprendizagem fora da esfera do direito à proteção de jovens no trabalho. Pesquisas acadêmicas foram realizadas no âmbito da

¹ Uma definição genérica dispõe a Aprendizagem como “*a model of learning, focusing on a specific learning site as well as a form of legitimate organizational setting in order to qualify and educate young adults for work and society*” (GONON, 2011, p.33).

psicologia, sociologia ou administração, mas nada propriamente na análise da política pública. Assim, além de articular três temas sempre presentes às discussões de políticas públicas sociais no Brasil (juventude, trabalho e educação), estudar o estabelecimento da agenda, formação dos monopólios políticos da Aprendizagem em seus dois momentos principais (sistematização nos anos 1940 e reformulação nos anos 2000), bem como o ideário institucional que os sustentam, poderá responder se a política traz atualmente uma trajetória de dependência em relação aos alicerces anteriores ao Estado Novo, remetendo à discussão acerca da eficiência, eficácia, equidade e efetividade da Aprendizagem na atual formação de trabalhadores e no empoderamento dos indivíduos. Portanto, o tema é atual e as questões no âmbito da relação educação e trabalho apresentam reflexos com a realidade².

A rigor, considerando os momentos históricos da Aprendizagem no decorrer do século XX e na virada para o atual, o objetivo desta pesquisa é conhecer os rumos e metamorfoses de uma política de educação para o trabalho dirigida à juventude e seus desdobramentos.

Neste sentido, esta dissertação pretende resgatar e articular diversos elementos teóricos a fim de problematizar a Aprendizagem. Assim, se há uma malha teórica a ser reconhecida, compreende-se que sua dimensão, particularmente relacionada a este objeto de pesquisa que envolve fôlego teórico, não é um ônus do pesquisador, mas a oportunidade de uma investigação tanto vertical quanto horizontal, isto é, profunda e extensa. Conforme disposto por Pereyra³ (1990 apud PRONKO, 2003b, p.578), a teoria tem como finalidade 1. oferecer critérios para a compreensão da complexidade do real, 2. hipóteses para a interligação de fatores nos distintos domínios da realidade bem como estabelecer relações, 3. potencial explicativo de outras disciplinas sociais e, finalmente, 4. construção de campos conceituais que permitam comparar diferentes realidades sociais. Assim, paralelamente à apresentação dos capítulos desta dissertação, há três pontos-chave que serão

² *Apresentando o trabalho como princípio educativo, uma vez que é constituinte e organizador dos processos de produção e reprodução humana e, ao mesmo tempo, efetivando a crítica ao trabalho alienado, as pesquisas do campo trabalho e educação revelam sua importância e inegável contribuição no sentido de captar e problematizar os elementos materiais da formação humana* (CUNHA e LAUDARES, 2009, p.55).

³ PEREYRA, Miguel A. La comparación una empresa razonada de análisis. Por otros usos de la comparación. **Revista de Educación**. Número extraordinario: Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación. Madri, Espanha. 1990.

enunciados a seguir no apoio à metodologia empregada: a transdisciplinaridade, a comparação e o emprego do institucionalismo histórico.

O primeiro ponto a ser destacado na investigação do objeto resulta na afirmação de que conhecer a fundo a política pública da Aprendizagem implica em uma pesquisa que está além dos limites da análise dos marcos legais ou do reconhecimento das iniciativas empresariais. Tratando-se de uma ação ordenada do Estado vigente há décadas, baseada em formação para o trabalho envolvendo atores distintos, a análise acarreta em inevitável compreensão da transdisciplinaridade do objeto⁴.

Desta forma, analisar a política pública recai inevitavelmente em compreender a dinâmica das políticas de trabalho e emprego e das políticas de educação direcionadas, sobretudo, aos 33 milhões de jovens entre 15 e 24 anos no Brasil⁵. Implica em analisar intersecções e a relação da Aprendizagem com estas dinâmicas. Este é precisamente o objetivo que o segundo capítulo desta dissertação busca alcançar: contextualizar a Aprendizagem dentre as políticas públicas e compreender os mecanismos que buscam garantir seu funcionamento. Tomar ciência destas informações constitui o alicerce para a compreensão de uma visão sobre como a Aprendizagem no Brasil se tornou o que é ao final de 2014.

O capítulo 2, assim, contextualiza a Aprendizagem dentre as ações planejadas do Estado. Isto é, recorrendo a Harold Laswell, pretende-se preliminarmente expor de modo claro quem ganha o quê, quando e como (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2011, p.8). Para tanto, no item 2.1, os atores serão discriminados em detalhes e serão apresentados os papéis do poder público (em suas diversas esferas), das entidades formadoras e das empresas.

Esta seção segue com o item 2.2 na apresentação dos dispositivos legais, infralegais e diretrizes que se relacionam mais ou menos enfaticamente com a Aprendizagem. O objetivo é elucidar o mecanismo de funcionamento da política pública de modo que seja possível, já a partir desta leitura, compreender os gargalos, as exigências legais e as expectativas do Estado. Basicamente, duas

⁴ *O trabalho aqui é tratado como um fato multidimensional que pode ser lido a partir de campos disciplinares diferentes, mas que guardam, ainda assim, passagens a explorar. Um único fato do trabalho pode ser representado de maneiras diferentes em função do enfoque dado de um ponto de vista disciplinar, em que a abordagem de um aspecto pode nos abrir as portas ao entendimento de aspectos relacionados. Esse entendimento pode nos conduzir a abordagens do tipo multidisciplinar, em que dividimos o objeto em suas múltiplas dimensões para estudá-las no recorte específico de cada disciplina (...)* (CUNHA e LAUDARES, 2009, p.55).

⁵ BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Juventude Levada em Conta: demografia**. Brasília: Presidência da República / Secretaria de Assuntos Estratégicos. 2013. p.17.

fontes compuseram esta seção. Primeiramente, dispositivos legais e infralegais de âmbito federal. Todavia, ao contextualizar a Aprendizagem apenas por textos formais, corre-se o risco que redundar em uma análise consequentemente formal, o que implica na segunda fonte.

Objetivando qualidade e comprometimento científico no desenvolvimento desta investigação, cabe ao pesquisador revelar que sua intenção no objeto de pesquisa é resultado da dedicação de 14 anos na condição de especialista em educação profissional atuando por uma entidade formadora, paralelamente aos seis anos representando esta instituição em um fórum regional sobre a Aprendizagem composto por diversas entidades formadoras, empresas, organismos da sociedade civil e representantes do poder público. Assim, a política pública foi e é, além de objeto de especulação científica, objeto de trabalho empírico que motiva valores e perspectivas⁶. O produto desta vivência é tanto a elaboração das premissas dispostas adiante quanto o acesso aos diversos atores e documentos para confecção desta dissertação. Portanto, acredita-se que esta experiência permita cor e movimento à leitura dos mecanismos da Aprendizagem presentes a esta seção.

Na sequência, item 2.3, considerando a perspectiva de uma pesquisa com abordagem transdisciplinar, será apresentada a contextualização da Aprendizagem no universo relacional da educação, trabalho e juventude. Objetivando a problematização de argumentos e a composição de cenários, será inevitável a tangência de conceitos particulares à sociologia do trabalho, sociologia da educação, economia e pedagogia. No entanto, imiscuir-se nestes panoramas não se dará de modo aleatório, mas objetivo, visando convergir às intersecções com as políticas públicas de trabalho e educação e aquelas dirigidas especificamente aos jovens, bem como observar outras iniciativas do Estado sobre formação profissional. A seção apresenta também os grandes números da juventude que estuda e trabalha no Brasil e mais especificamente da Aprendizagem, para maior dimensão quantitativa de sua evolução no país. O objetivo deste item é contextualizar conceitos que serão empregados no decorrer da dissertação, bem como

⁶ Compreende-se que esta é uma oportunidade de perscrutar uma política pública pouco explorada sem que haja qualquer controle ou interesse por trás. Compartilha-se, portanto, da posição de Pedro Demo ao dispor sobre a posição social do cientista, *“a qual é preferível aceitar-se ideólogo e a partir daí controlar-se a cair nas próprias redes da ideologia”* (DEMO, 1987, p.84).

compreender como está situada a Aprendizagem brasileira dentro destas grandes arenas discursivas.

Com o término do capítulo 2, a seção seguinte aborda outra perspectiva, o que implica no segundo ponto a ser destacado no esforço da investigação do objeto. Pronko (2003b) ressalta uma perspectiva de estudos que envolve a comparação no sentido relacional, diferente de uma metodologia que implique em mensuração, de modo que sua riqueza esteja muito mais no processo do que no produto. Esta premissa contribui no desenvolvimento deste trabalho para reconhecer a Aprendizagem brasileira com os sentidos treinados fora do Brasil, isto é, para que o panorama histórico que nos é peculiar na constituição de uma Aprendizagem nacional tenha como objetivo a relativização da própria ideia naturalizada do nacional.

Portanto, o capítulo 3 pretende apresentar uma abordagem panorâmica internacional da Aprendizagem. Esta seção não pretende contemplar uma metodologia comparativa nos termos de Lijphardt (1971), a qual implicaria comparar variáveis comuns, isolá-las, verificar as diferenças e apurar medidas. Ao contrário, a perspectiva desta seção é deixar claro que o objeto de investigação desta dissertação não é autóctone do Brasil, mas talvez sua configuração em nosso país o seja, valendo-se, portanto, da comparação de contextos históricos em uma perspectiva mais ampla do que o contraste de variáveis (AMENTA, 2003).

Para tanto, será necessário ir às raízes históricas. Na seção 3.1 pretende-se buscar as origens das relações de Aprendizagem na baixa Idade Média europeia até sua relação com a sociedade capitalista na Revolução Industrial no âmbito de uma discussão sobre legitimidade no trato com os aprendizes. Já na primeira metade da seção 3.2, será analisado o papel que a Aprendizagem, já na condição de política pública e não mais em tradição, tem a cumprir na estrutura do Estado de bem-estar social. Neste caso, será investigada a trajetória deste Estado no século passado, suas variantes e as iniciativas de reforma. Salutar observar que a reforma do Estado implicou, em diversos países, uma consequente reforma de políticas públicas, dentre as quais, a Aprendizagem⁷.

⁷ Neste momento, é importante ressaltar que esta visão histórica não é ilustrativa e acessória à visão internacional, e mesmo ao trabalho em si, afinal *“toda e qualquer pesquisa comparativa não pode abrir mão da indagação historicada da realidade, onde a dimensão histórica confere sentido e especificidade tanto aos problemas que estão na base de nossa pesquisa quanto às hipóteses formuladas”* (PEREYRA, 1990 apud PRONKO, 2003b, p.578). PEREYRA, Miguel A. La comparación una empresa razonada de análisis. Por otros

Assim, estudos de cientistas políticos, sociólogos e historiadores serão empregados. A segunda metade da seção 3.2. pretende aplicar maior foco na dinâmica do trabalho qualificado no tecido social do Estado de bem-estar social, valendo-se, assim, de teorias mais particulares da sociologia do trabalho. Finalmente, no item 3.3, serão abordadas diversas visões de nove atores internacionais (agências internacionais e “*think tanks*”) que objetivam influenciar a implementação da Aprendizagem como política de Estado. O fechamento desta seção serve de alicerce para o conhecimento da política pública em âmbito internacional e base para análise da Aprendizagem nacional no final da dissertação.

A seção 3.4 trará uma visão histórica do desenvolvimento dos modelos de Aprendizagem de quatro países: Alemanha, França, Inglaterra e Estados Unidos. A seleção não é à toa. Os quatro países apresentam estruturas distintas do Estado de bem-estar social e trajetórias históricas que implicaram em modelos educacionais e de políticas públicas diferentes. Ademais, os modelos alemão, francês, inglês e norte-americano são comumente referências para exportação de modelos desta política pública pelas agências internacionais. Pretende-se também expor outras 13 experiências internacionais da Aprendizagem de todos os continentes em caráter panorâmico, basicamente influenciadas por alguma das quatro experiências acima sem, no entanto, aprofundar nas raízes históricas e nas dinâmicas econômica e cultural em cada país.

A visão panorâmica desta seção, focando a composição de forças dos agentes políticos e as conjunturas críticas, permitirá conclusões sobre o que a Aprendizagem pode resultar para cada país, longe de representar uma política pública de efetividade garantida em termos de profissionalização da juventude. Neste sentido, serão apresentadas experiências de tentativas de implementações da política pública da Aprendizagem em países em desenvolvimento, como a experiência togolesa na África subsaariana, a qual será possível refletir que não existem soluções prontas⁸.

Fechando esta visão da política pública caracterizada pela transdisciplinaridade, e o emprego da comparação como exercício da visão des-naturalizada dos elementos

usos de la comparación. **Revista de Educación.** Número extraordinario: Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación. Madri, Espanha. 1990.

⁸ *Em um mundo profissional onde os problemas de desajuste entre a oferta e a demanda de formação são endêmicos, o sistema de Aprendizagem parece ser a solução ideal. Infelizmente, ele não viaja bem. Os alemães gastaram muito dinheiro e persuasão para exportar o seu “sistema dual” para países em desenvolvimento, mas os resultados têm sido bastante modestos, senão decepcionantes* (CASTRO, C., 2003, p.116).

que nos concernem, compreende-se a possibilidade de análises múltiplas segundo a perspectiva legal, organizacional, sociológica, educacional etc. No entanto, pela contribuição no dimensionamento da configuração das relações que implicaram nos resultados das políticas públicas, a lente utilizada nesta dissertação para compreender a Aprendizagem no Brasil será derivada da ciência política⁹. Neste ponto, antes de avançar na apresentação do capítulo seguinte, convém expor de forma mais detalhada os atores e ideias que irão alicerçar a investigação da política pública, pela visão das teorias neo-institucionais, que alicerçarão o terceiro ponto de suporte à investigação do objeto de pesquisa.

De acordo com Peters (2012), as discussões acerca da influência das instituições no comportamento dos indivíduos e vice-versa é antigo. Pesquisadores tributários do historicismo (influência da história na dinâmica das instituições) e estruturalismo (definição da estrutura como elemento fundamental para influência das pessoas), ao criticarem o excesso de características comportamentais e psicológicas no estudo da ação política, desenvolveram trabalhos originais (HALL e TAYLOR 2003), ao enfatizarem as assimetrias de poder associadas ao desenvolvimento das instituições. Conceberam o desenvolvimento institucional privilegiando trajetórias e situações críticas, bem como a valorização de ideias na contribuição das instituições às situações políticas.

Visão semelhante compartilham Pierson e Skocpol (2008) ao destacarem como características básicas desta vertente neo-institucional, sua atenção para questões amplas e de interesse público, o questionamento dos porquês de algo acontecer ou não, a consideração preponderante da variável tempo (sobretudo momento e sequência) e, por fim, a combinação de fatores entre as instituições e processos ao invés de analisá-los separadamente. A esta vertente do neo-institucionalismo, denominou-se institucionalismo histórico. É precisamente através desta lente que a política pública da Aprendizagem brasileira será analisada nesta dissertação, pois esta será a metodologia empregada na análise do objeto.

Thelen e Steinmo (1992) compreendem que instituições, produtos de escolhas políticas e conflitos, podem dar forma e também restringir o desenvolvimento da ação política. Neste sentido, diversas iniciativas de estudos foram realizadas com vistas à compreensão do desenvolvimento de políticas ao longo do tempo e suas

⁹ Cf. Baumgartner e Jones (2009), "*is the study of how political preferences are formed and aggregated into policy outputs by governments*" (p.12).

variações entre os países. Assim, os pesquisadores têm desenvolvido suas premissas de forma indutiva no sentido da interpretação do material empírico o qual dispõem recorrentemente na explicação da manutenção das instituições e na circunstância de suas transformações. Há autores, no entanto, que compreendem os processos de continuidade e mudança como dinâmica particular do próprio processo institucional. Thelen (1999) os descreve como evolução enquanto Pierson (2004) os conceitua como desenvolvimento. Para a Aprendizagem, serão analisados tanto o período de estabilidade, quanto suas mudanças.

Decorre daí alguns conceitos que precisam ser destacados e articulados. O primeiro é o “*path dependence*”. Pierson (2000) avalia duas definições sobre o conceito de “*path dependence*” que se relacionam à ideia de continuidade no institucionalismo histórico. A primeira, mais abrangente e creditada a William Sewell¹⁰, implica em fatos ocorridos anteriormente que afetarão eventos futuros. Outra definição de Margaret Levi¹¹, mais focada nos estudos da área econômica sobre retornos crescentes¹², indica que a probabilidade de avançar uma etapa adiante seguindo o mesmo percurso aumenta cada vez que este caminho é seguido.

Influenciado por esta última perspectiva, Pierson e Skocpol (2008, p.13) objetivamente conceituam “*path dependence*” como a dinâmica dos processos de retroalimentação positiva em um sistema político. Assim, Pierson (2000) descreve o mecanismo de funcionamento do “*path dependence*” a partir de quatro características: equilíbrios múltiplos, de modo que sob certas condições iniciais estabelecidas um número finito de resultados são possíveis; contingência, onde eventos que ocorrem em certos momentos implicam em grandes e perenes consequências; temporalidade e sequência, o qual ressalta que frações temporais desenvolvidas a mais tempo tem significado maior do que aquelas ocorridas a menos tempo em termos sequenciais; e inércia, onde sintetiza que esta dinâmica acarreta em equilíbrio que será resistente à mudança.

¹⁰ SEWELL, William H. Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. In: **The Historic Turn in the Human Sciences**. Ann Arbor, Estados Unidos: University of Michigan Press. 1996.

¹¹ LEVI, Margaret. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: **Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure**, LICHBACH, Mark I; ZUCKERMAN, Alan S.(Orgs). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 1997.

¹² Isso ocorre porque os benefícios relativos da atividade corrente, comparada com outras opções possíveis, aumentam com o tempo. Crescem os custos de sair da trilha de alguma alternativa previamente plausível. Assim, processos de retornos crescentes também podem ser descritos como autorreforço ou processos de feedback positivo (FERNANDES, A., 2007, p.5).

No entanto, mais relevante do que a narrativa descritiva do que sucede em termos de continuidade, a discussão em torno do “*path dependence*” implica fundamentalmente na investigação dos mecanismos de seu funcionamento e trajetória, sobretudo do autorreforço, ou “*positive feedback*”.

O segundo conceito a ser enunciado, vinculado às mudanças é o fenômeno de conjunturas críticas, isto é, nos termos de Pierson e Skocpol (2008), os efeitos de interações entre sequências causais que, ao se juntarem em determinado momento, podem promover movimentos que impliquem em mudanças distintas que acarretam em autorreforço que dê sequência à trajetória a partir daquele ponto de mudança¹³. A contribuição destas conjunturas à análise institucional, aliás, é o preenchimento das lacunas políticas para que a reversão das trajetórias das instituições seja dificultada, eis o motivo pelo qual são consideradas críticas (THELEN, 1999).

Como foi possível verificar, conjunturas críticas e “*path dependence*” se relacionam, o que justifica a existência, de fato, de um conceito de evolução ou desenvolvimento institucional¹⁴. Não à toa, Pierson e Skocpol (2008, p.13) compreendem que os resultados de uma conjuntura crítica desatam mecanismos de retroalimentação que reforçam a recorrência de um padrão particular no futuro. É a partir desta lógica de relacionamento entre as conjunturas críticas e autorreforço que será investigada a trajetória da Aprendizagem e seus resultados.

Outro conceito pertinente ao desenvolvimento institucional é, segundo o disposto pela teoria de Krasner (1984), o equilíbrio pontuado. Adaptando à política o mesmo raciocínio das ciências naturais, observou a pertinência de pequenas brechas de rápidas mudanças institucionais seguidas por longos períodos de inatividade. Aos fenômenos de permanência após tais perturbações, Krasner denominou equilíbrios pontuados. Tais momentos correspondem à consolidação de um *status* pós-conjuntura crítica, onde atuam os mecanismos de autorreforço. O principal período analisado sob esta condição será o desenvolvimento da política pública na segunda metade do século XX.

¹³ Capoccia e Kelemen (2007) definem as conjunturas críticas da seguinte forma: “*In institutional analysis critical junctures are characterized by a situation in which the structural (that is, economic, cultural, ideological, organizational) influences on political action are significantly relaxed for a relatively short period, with two main consequences: the range of plausible choices open to powerful political actors expands substantially and the consequences of their decisions for the outcome of interest are potentially much more momentous*” (p.343).

¹⁴ *Path dependence is a crucial causal mechanism for historical institutionalists and critical junctures constitute the starting points for many path-dependent processes* (Id., Ibid., p.342).

Baumgartner e Jones (2009) articularam os equilíbrios pontuados com a manutenção dos monopólios políticos, arranjos institucionais restritos que reforçam uma compreensão consensual sobre determinados temas (formando imagens políticas) articulados apenas em determinados foros ou arenas políticas (“*policy venues*”) de forma que regras formais ou informais de acesso desencorajam a participação de outros grupos que venham a implicar em conflito de ideias. Desta forma, sob modo controlado pelos atores que compõem estes monopólios, mudanças, quando existentes, se dão de formas incrementais (LINDBLOM, 1959), permitindo mudanças reversíveis, de tal forma que o sistema permaneça em equilíbrio dinâmico com seu ambiente, mecanismo que aqueles autores chamam de retroalimentação negativa, ou “*negative feedback*”.

O fenômeno de equilíbrio pontuado não significa, na visão de Thelen (1999), que uma nova conjuntura crítica venha a excluir os elementos constituintes da trajetória anterior da instituição. Um fenômeno de transformação denominado “*layering*”, ou adição de camadas, constitui na agregação de novas características em composição às antigas pelo fato de os arranjos institucionais não serem completamente alterados em sua estrutura e seus fins, mas agregados por novos atores e novos objetivos. Este conceito será retomado nas considerações finais desta dissertação.

Finalmente, considera-se que o conflito é parte integrante do desenvolvimento institucional, embora seja de sua natureza evitá-lo. Schattschneider¹⁵ (1960 apud BAUMGARTNER e JONES, 2009) destaca que a essência do conflito político se dá no escopo de participação objetivando a destruição ou recomposição de um monopólio político. Este cientista político considera que o alargamento deste escopo é essencial para o processo democrático, motivo pelo qual são capitais as discussões sobre a formação de agenda e as janelas de oportunidade exploradas por empreendedores de políticas públicas (KINGDON, 1984). Em suma, todos os conceitos destacados acima comporão a análise da política pública brasileira ao longo de sua trajetória.

A título de esclarecimento para compreender os papéis da comparação e do institucionalismo histórico nesta dissertação, diferente de uma análise sistemático-comparativa (em processo temporal definido e confrontando número restrito de

¹⁵ SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. **The Semisovereign People**. Nova York, Estados Unidos: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

casos), espera-se que o método comparativo se preste ao apoio do emprego do institucionalismo histórico como metodologia de pesquisa¹⁶.

Desta forma, apresentada a estrutura da dissertação bem como o paradigma interpretativista¹⁷ articulado ao institucionalismo histórico, serão dispostos os argumentos-chave que motivam a investigação. Assim o problema de pesquisa, de maneira compreensível e operacional, fundamenta-se no seguinte questionamento: Quais as implicações da trajetória histórica e política da Aprendizagem bem como ao espaço ocupado pelos atores envolvidos?

Este problema pode desdobrar-se em algumas questões de ordem prática, que auxiliarão na formulação das hipóteses:

- O Estado vê a Aprendizagem como política de formação para o mercado de trabalho?
- Considerando que os Serviços Nacionais de Aprendizagem foram criados, inicialmente, para dar conta da formação de aprendizes, o que o Estado e a sociedade esperam destes organismos?
- Ao considerar a Aprendizagem um programa assistencial, o setor produtivo não vê contradição quando critica a falta de mão de obra qualificada?
- A Aprendizagem responde a algum anseio da juventude organizada? Se sim, em quais termos?
- Qual a visão dos sindicatos em relação à política pública atual?

A problemática que se propõe a ressaltar contradições da política pública, portanto, resulta na formulação da hipótese principal desta dissertação: a trajetória da Aprendizagem brasileira não lhe permite que assuma um papel efetivamente dirigido à articulação entre os universos da educação e trabalho para a juventude.

Ao término do capítulo 4, objetiva-se a compreensão dos rumos e metamorfoses da Aprendizagem, o qual sugere, a partir da análise do mecanismo do “*path*

¹⁶ *We distinguish comparative historical analysis from broader enterprises such as “historical sociology” and “historical institutionalism” (...) all comparative historical works fit comfortably within the field of historical institutionalism, but historical institutionalist works that are not explicitly engaged in systematic comparison do not fall within the field of comparative historical analysis. Hence, we choose to treat comparative historical analysis as one branch within these larger traditions. Our intention is not to stipulate artificial boundaries that prevent the exchange of idea among scholars working in closely related fields* (MAHONEY e RUESCHEMEYER, 2003, pp.10-11).

¹⁷ *Los institucionalistas históricos no presumen que varias ‘piezas’ institucionales que se intersectan puedan encajar en un todo coherente, y por esa razón prestan mucha atención a las formas, como múltiples áreas institucionales y procesos que se intersectan, a menudo creando intencionalmente aperturas para actores que desatan cambios. Los institucionalistas históricos analizan los orígenes, impacto y estabilidad o inestabilidad de configuraciones institucionales enteras, algunas veces para explicar los arreglos institucionales en sí mismos y otras para utilizar variables que refieren a configuraciones institucionales para explicar resultados de interés* (PIERSON e SKOCPOL, 2008, p.19).

dependence”, que a Aprendizagem do século XXI traz em seu âmago características de sua trajetória que se refletem em opções políticas limitadas, cujos resultados podem ser questionados. Logo, a hipótese principal permite o desdobramento de hipóteses secundárias construídas na tentativa de prover respostas às questões decorrentes do problema de pesquisa e que, por ventura, surjam ao longo da investigação. São elas:

- A Aprendizagem é resultado da trajetória de dependência baseada em ideias e valores que constituíram a política pública ao longo de sua existência, pontuada por marcações críticas na condição de reflexos das iniciativas de reforma do Estado brasileiro;
- Apesar de ser uma iniciativa de responsabilidade do órgão executivo responsável pela condução das políticas trabalhistas em âmbito federal, a Aprendizagem se torna, a partir da redemocratização e coincidente com a tentativa de reforma do Estado, uma ação ordenada do Estado cuja finalidade, na essência, é uma proposta assistencialista (SOUZA, F., 2009, p.83);
- A qualidade da qualificação profissional dirigida aos jovens é acessória para o Estado, e um dos elementos que comprovam esta afirmação é a perda de sentido do conceito atual de vocação e a solidificação do conceito de risco social para pautar as políticas públicas dirigidas à juventude;
- As contradições do capitalismo surgem no âmbito do discurso da empresa, ao criticarem o Estado pela falta de mão de obra qualificada e, simultaneamente, relutarem em cumprir (ou fazê-lo de modo precário) as exigências da legislação;
- O Estado, na condição de legislador, fiscalizador, desenvolvedor (com as iniciativas de escolas técnicas públicas) e cumpridor (com as responsabilidades de contratação por empresas públicas), nunca reuniu elementos capazes de comprovar motivação de quaisquer dos seus papéis em relação à efetividade da Aprendizagem como política de formação de mão de obra para o mercado de trabalho;
- A concepção de Aprendizagem pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem é desqualificada pelo meio político, menos pelos seus modelos de formação do que pela natureza destas instituições, após a redemocratização.

É a partir do arcabouço teórico do institucionalismo histórico que se objetiva percorrer no capítulo 4, especificamente sobre o modelo brasileiro. Buscar-se-á analisar no item 4.1 a importação e adaptação dos modelos europeus à realidade brasileira, investigando desde a relação da sociedade brasileira com o trabalho até a virada para o século XX e a ação de enquadramento da juventude inaugurada na época imperial. Para tanto, serão utilizadas obras de educadores e sociólogos.

Trata-se de um momento importante porque a Aprendizagem, conforme sua compreensão vigente à República Velha (item 4.2), articulou-se como uma das soluções do Estado à questão social. Concluía-se, assim, o cenário para a primeira transformação da política pública¹⁸.

Na sequência, serão analisadas as conjunturas que implicaram na mudança da política pública durante o primeiro governo de Getúlio Vargas, inaugurando o modelo de Estado de bem-estar social brasileiro. Este momento está intrinsecamente articulado à matriz “estadocêntrica”¹⁹. Assim, a partir do item 4.3 a análise contemplará situações pertinentes àquele momento histórico como o resgate valorativo do trabalho e o esforço do Estado para reconfigurá-lo de modo condizente ao seu projeto de poder. Será observada a contribuição de um evento internacional sobre formação profissional para alavancagem da discussão da política pública e, finalmente, a análise da ascensão de novos atores na luta pela definição da arena política para promover sua imagem acerca da Aprendizagem que, por sua vez, implica na determinação do escopo de participação em termos de gestão da política pública.

Observando o grande produto educacional do Estado Novo, será possível verificar que a primeira transformação da política pública vem à tona acarretando em diversas mudanças sem, no entanto, alterar a perspectiva de controle social que lhe foi peculiar até então. Tais investigações inevitavelmente implicarão na abordagem de conceitos de cientistas sociais que analisaram fenômenos característicos deste período, como o trabalhismo (GOMES, 1994), a emergência da elite industrial na

¹⁸ *De qualquer modo, os acontecimentos que marcaram a presença da questão social no Brasil definem o processo inicial de metamorfose de um Estado Liberal para um Estado mediador, apesar do caráter não sistemático da regulamentação existente. Muitos obstáculos tiveram que ser vencidos, não só do ponto de vista da mentalidade jurídica dominante, a fim de que fossem formalizados alguns aspectos da legislação social. Assim, por exemplo, o trabalho de menores nas oficinas foi justificado como medida para evitar “o aumento das crianças abandonadas nas ruas e entregues ao vício” (...) Nesse quadro, não é difícil compreender porque a questão social se apresentou como questão de ordem pública e tenha sido imediatamente posta como questão de polícia (NAGLE, 1976, p.33).*

¹⁹ *A qual “o pensamento político adere ao intervencionismo pós-liberal do início do século e vai enfatizando o Estado como agente responsável por tudo” (KEINERT, 2000, p.76).*

discussão da política pública e na disputa para a constituição de monopólio político resultante do varguismo, além das gramáticas de insulamento burocrático e corporativismo (NUNES, 2010) pertinentes à gestão pública.

Esta seção, a partir do item 4.4, apresenta o desenvolvimento da Aprendizagem ao longo do século XX, durante o equilíbrio pontuado pós-Estado Novo, implicando também na apresentação de argumentos que levaram à relativa desimportância desta política pública durante o último quarto do século XX. Assim, tal análise se valerá de estudos de educadores, economistas e sociólogos. Além destes autores que colaborarão na contextualização da política pública ao longo da segunda metade do século XXI, a análise recorrerá frequentemente aos conceitos de cientistas políticos no âmbito de suas reflexões sobre políticas públicas e o institucionalismo histórico, que também se farão presentes até o restante do capítulo.

O desenvolvimento a partir da seção 4.5 abordará, após a revigoração da política pública no ano 2000 em nova conjuntura crítica, a investigação do desenvolvimento da Aprendizagem a partir da matriz “sociocêntrica”²⁰. Assim, serão analisados os fatores motivadores da mudança institucional. Como produto do universalismo ampliado no Estado de bem-estar social, emergem iniciativas de novas disposições de direitos da juventude à educação e profissionalização, implicando na reciclagem de conceitos como juventude e desenvolvimento. Ponto fundamental deste momento envolve a recomposição do monopólio político e a redefinição da arena política, ambos reflexos da reforma da administração pública, situação a qual surgem novos atores como o terceiro setor (FERNANDES, R., 1997; MONTAÑO, 2002) e a empresa-cidadã, derivada do repertório ideológico da responsabilidade social (ABONG, 2010)²¹:

Logo, novamente, emerge a importância da transdisciplinaridade. Objetivando apurar os aspectos que remetem à tentativa do Estado de imprimir eficiência,

²⁰ A qual “surge em um contexto marcado por rápidas mudanças desencadeadas pelo processo de globalização e pelos avanços na tecnologia de informação ocorridos a partir dos anos 1980 (...) [de modo que, respondendo à ‘crise do Estado’], especialmente a crise de legitimidade e de confiança, o espaço público passa a identificar-se mais com a sociedade e menos com o Estado” (KEINERT, 2000, p.82).

²¹ Nosso entendimento é que as reformas empreendedoras no Estado e na administração pública no Brasil, a partir dos anos 90, conformaram novas fronteiras entre o público e o privado, na relação entre o Estado e a sociedade, atribuindo, à função pública na área social, um caráter normativo, regulador e avaliador. Para tanto, o equacionamento das questões sociais passa a ser atributo da sociedade civil que, na dialética público e privado, assume função de gerir parte dos problemas sociais. Nesse sentido, o Estado tem buscado parcerias com a sociedade civil para gerir os problemas sociais com o argumento que se trata de fenômenos de responsabilidade social (OLIVEIRA e FERREIRA, 2008, p.24).

eficácia e equidade à política pública na virada para o século XXI e sua relação com a Aprendizagem atual, serão empregados textos que vão do direito à administração pública, da sociologia à educação, contando inevitavelmente com o apoio da ciência política. Além disso, a análise fará uso de materiais publicados pelo próprio Estado, a partir do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Esta seção trará uma análise pormenorizada do atual momento da Aprendizagem brasileira, no emprego do conceito de “*layering*” de Thelen (1999), de modo a problematizar o processo de mudança da Aprendizagem brasileira, no sentido de uma metamorfose, isto é, aquilo que se transforma sem deixar de carregar consigo os elementos daquilo que já deixou de sê-lo.

Na última parte do capítulo, será analisado o discurso da burocracia do Estado quanto ao desenvolvimento da Aprendizagem. Este discurso se dá tanto por meio de publicações oficiais do Estado, quanto por artigos publicados por *policy maker* e auditor-fiscal do trabalho, ou seja, de quem elabora e de quem faz cumprir a Aprendizagem nacional. Objetiva-se, com esta iniciativa, descortinar contradições e evidenciar que a complexidade da gestão da política pública, em termos de efetividade, passa ao largo das expectativas formais dos agentes públicos²².

Cabe ressaltar que a análise de documentos aliada ao arcabouço conceitual transdisciplinar explorado, valendo-se da abordagem comparativa relacional a serviço da estratégia analítica com o emprego do institucionalismo histórico, mostrou-se competente para dar respostas ao problema de pesquisa e às hipóteses formuladas. Assim, considerou-se que etapas investigatórias adicionais tornar-se-iam desnecessárias pelo fato de já se ter saturada a análise dos produtos da investigação. Em outras palavras, a pesquisa de campo provavelmente redundaria em informações que esta estratégia de investigação essencialmente documental, já logrou.

Finalmente, as considerações finais não tem a pretensão de esgotar todo o assunto. Esta última parte será seccionada em três. Inicialmente será abordada a síntese dos elementos que foram possíveis apreender dos capítulos anteriores. Portanto, a Aprendizagem brasileira, em termos de sua trajetória e mecanismos, será analisada

²² O apêndice B desta dissertação apresenta a visão da sociedade acerca da Aprendizagem nacional: relatórios de entidades observadoras de políticas de inserção de jovens no mercado de trabalho, bem como visões de empresas. Na sequência, a visão das entidades formadoras sobre a política pública atual.

à luz das referências e experiências internacionais levantadas. Na sequência, e como produto da discussão anterior, buscar-se-á problematizar os propósitos e resultados da política pública brasileira. Esta parte se encerra revisitando as hipóteses da pesquisa, dispondo os resultados alcançados. O trabalho se encerra com a apresentação das referências bibliográficas utilizadas e o material nos apêndices²³.

O conteúdo a seguir compõe um quadro teórico transdisciplinar articulado, de modo que, em sua estrutura, buscou-se determinada coordenação de informações de tal modo que se compreendam fundamentos técnico-operacionais da política pública nacional (para que se tenha ideia do que estamos lidando), e uma visão macro (da Aprendizagem no mundo) para uma visão dirigida (modelo brasileiro). Optou-se por este esquema, uma vez que é sugerido pela literatura²⁴.

Todavia, todo este exercício apresenta um ônus. A sobrecarga de material teórico, transdisciplinar, dispondo locais e tempos diferentes, implica em lidar com uma complexidade a mais do que a já complexa responsabilidade em compreender a dinâmica das políticas públicas. Portanto, a preocupação no desenvolvimento de um texto lógico e coerente com as particularidades citadas, já torna esta dissertação um desafio tão grande quanto à captação e análise das informações.

Finalmente, como nota explicativa para o acompanhamento deste trabalho, duas observações finais. Primeiro, Aprendizagem com inicial em maiúscula se refere:

- a uma prática socialmente disseminada (anterior à normatização do Estado, ancorada em tradição – seja ela qual for) e,
- mais especificamente à política pública da Aprendizagem Profissional, independente do órgão gestor, mas uma iniciativa ordenada (ainda que não necessariamente planejada) de um Estado.

²³ De forma suplementar, o apêndice C desta dissertação apresenta também um material propositivo em relação à política pública, à luz dos produtos obtidos nesta dissertação. Assim, julga-se conveniente que este trabalho resulte, para além do cumprimento às exigências do programa de pós-graduação, em ideias. Portanto, compreendendo a importância da política pública e as expectativas dos atores envolvidos, sobretudo os beneficiários diretos, serão apresentadas recomendações em relação ao desenvolvimento da política pública. Por último, mas não por isso menos importante, o apêndice D apresenta a abordagem de temas que envolvem novas pesquisas sobre a Aprendizagem. Trata-se do subproduto da investigação que se vale de um quadro teórico transdisciplinar.

²⁴ *Contemporaneamente, vem aumentando o exercício da multidisciplinaridade na realização dos estudos comparativos, numa tentativa de superar a compreensão fragmentada da realidade que, às vezes, a rígida separação disciplinar gera na abordagem de problemáticas que combinam diferentes fatores. No caso do estudo das políticas públicas de trabalho e renda, por exemplo, podem combinar-se enfoques econômicos, sociológicos, educacionais, históricos (entre os mais óbvios) dos países/regiões/locais tomados como objeto da pesquisa para dar conta de uma temática tão complexa* (PRONKO, 2003b, p.580).

Já aprendizagem com a inicial minúscula se refere a uma ação no campo conceitual da pedagogia, o processo de assimilação da instrução e do ensino propriamente desenvolvido.

Em segundo lugar, optou-se pela manutenção da expressão *policy maker* ao invés de qualquer tradução²⁵, pelo uso corrente nos textos publicados sobre gestão de políticas públicas. Pelo mesmo motivo, e também por tratar-se de uma expressão-chave nesta dissertação, sua disposição neste texto se dará apenas em itálico, sem aspas.

²⁵ Cf. Souza, C. (2006), a expressão pode ser traduzida por “decisores públicos”.

2 APRENDIZAGEM BRASILEIRA: DISPOSITIVOS E RELAÇÕES

Se para Assumpção-Rodrigues (2011, p.18) políticas públicas são definidas como a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, a primeira seção deste capítulo apresentará os meios através dos quais a Aprendizagem pretende se desenvolver: os atores, os mecanismos e a relação com as políticas de Estado. Na sequência, os mecanismos da Aprendizagem vigentes em 2014 e, finalmente, será aberta uma discussão da articulação desta política pública com outras políticas de Estado, oportunidade que será analisado, também, os grandes números da Aprendizagem brasileira registrados no século XXI até 2013.

2.1 Atores

Pode-se vislumbrar a Aprendizagem como uma política pública que se articula com três grandes grupos. O primeiro é composto pelo poder público, cujo propósito é legislar e fazer cumprir as disposições referentes à política pública. O segundo é composto pelos estabelecimentos de qualquer natureza, *grosso modo*, as empresas. O terceiro, pelas entidades formadoras.

2.1.1 Poder público

Nesta esfera encontram-se o Poder Executivo Federal, o Poder Legislativo Federal (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União), o Poder Judiciário (de várias instâncias) e o Ministério Público:

a) Poder Executivo;

Compete ao Poder Executivo Federal agir para colocar programas em prática com amplitude para todo o país. Dentro do Poder Executivo Federal, o órgão responsável pelo planejamento e desenvolvimento da Aprendizagem no Brasil é o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Há quatro instâncias dentro

deste ministério com o encargo de normatizar e fazer cumprir a política pública:

- Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), a qual assume responsabilidade seu Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude. Em última instância, a operacionalização é realizada pela Coordenação Geral de Preparação e Intermediação de Mão de Obra Juvenil. São os principais *policy makers* da Aprendizagem. É deste ramo do organograma do MTE que são discutidos os nortes da política pública;
- Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), a qual assume responsabilidade seu Departamento de Fiscalização do Trabalho e, dentro deste, a Coordenação Geral de Fiscalização do Trabalho. O auditor-fiscal do trabalho (AFT), caracterizado por intervenções de alto grau de discricionariedade na política pública, é o ator do poder público mais próximo à operacionalização da Aprendizagem, ainda que sua atuação se baseie na apuração das disposições legais, notas técnicas e instruções normativas expedidas pela SIT que deve observar²⁶, e não na formação profissional²⁷;
- Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), que reproduzem em nível estadual a estrutura descentralizada do ministério, contando com os *policy makers* e AFT;
- Consultoria Jurídica, cuja finalidade, através de sua Coordenação Geral de Assuntos de Direito Trabalhista, é o apoio necessário à emissão de portarias e interpretação de notas técnicas dos AFT quando se deparam com situações que fogem às instruções normativas.

As visões de agentes da SPPE e da SIT serão objeto de análise desta dissertação.

²⁶ O principal receituário da ação fiscalizatória pelos AFT na Aprendizagem está disposto na Instrução Normativa SIT nº 97/2012: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Instrução Normativa SIT nº 97, de 30 de julho de 2012. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁷ Cf. salienta Pires (2008), há cerca de 3 mil AFT distribuídos pelo Brasil com a missão de apurar 922 pontos da CLT que implicam em fiscalização além de 30 normas de saúde e segurança do trabalho. É impraticável, então, focarem seu trabalho exclusivamente na Aprendizagem. No entanto, o caráter normativo das notas técnicas (destacando como a política pública deve ser operacionalizada) e a discricionariedade de sua atuação os tornam *policy makers* na condução da Aprendizagem nacional assim como aqueles da SPPE.

b) Poder Legislativo;

Compete ao Poder Legislativo Federal debater, propor e aprovar leis que se articulam com o interesse do país, bem como controlar e fiscalizar a administração pública, principalmente através da competência do Tribunal de Contas da União (TCU).

No âmbito da Câmara dos Deputados, as 22 comissões permanentes vigentes até o final de 2013 tinham como objetivo discutir e votar propostas de leis apresentadas a esta casa através de pareceres técnicos sobre diversos temas. Na condição de política pública de educação para o trabalho dirigida à juventude, considerando o disposto pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados²⁸, as seguintes comissões poderiam se relacionar com os projetos dirigidos ao aperfeiçoamento desta matéria:

- Comissão de Finanças e Tributação: além de emitir parecer sobre a compatibilidade e a adequação financeira e orçamentária de uma proposição legislativa, a comissão relacionar-se-ia com as discussões referentes à política pública da Aprendizagem pelo fato desta ser sustentada por um imposto previsto para todas as pessoas jurídicas constituídas.
- Comissão de Seguridade Social e Família: trata-se da comissão responsável pelas discussões dos assuntos referentes à saúde, previdência e assistência social em geral. Com efeito, nos últimos anos a comissão envolve-se mais com a Aprendizagem não apenas pelo fato de responsabilizar-se pelas matérias relativas à criança e ao adolescente, mas também pelo regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais e assistenciais.
- Comissão de Educação: responsável pela discussão sobre assuntos pertinentes à educação em geral, política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais; bem como o direito à educação. Uma vez que a Aprendizagem brasileira é formalizada como um veículo de empregabilidade através da formação profissional, é natural

²⁸ BRASIL. Congresso. Regimento Interno. **Portal da Câmara Federal**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno>. Acesso em: 01 mai. 2014.

compreender que competiria à comissão apurar a qualidade desta formação no âmbito de uma política de Estado.

- Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio: envolvida nas discussões sobre política e atividade industrial, comercial e agrícola, fiscalização e incentivo pelo Estado às atividades econômicas. Como política que se propõe à qualificação de pessoas, a Aprendizagem se inseriria nas discussões referentes às diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.
- Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público: trata-se da comissão que deveria ter maior interesse no desenvolvimento da política pública pelo fato de mais da metade das 18 atribuições previstas para esta comissão no Regimento da Câmara apresentar relação com a Aprendizagem. Além disso, o item “f” referente às atribuições desta comissão, presente no regimento da Câmara Federal, menciona explicitamente que uma das atribuições da comissão é inserir-se nas discussões referentes à política pública de Aprendizagem.
- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania: além de observar a redação final das proposições em geral, a comissão analisa os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara dos Deputados ou de suas Comissões.

O TCU, órgão de controle externo, se relaciona com a Aprendizagem na medida em que julga as contas das sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal e também de qualquer entidade que receba contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social²⁹, o que acarreta na relação com as entidades formadoras que mantêm a primazia na oferta de programas de formação profissional, adiante analisadas.

Já no âmbito do Senado Federal, considerando o disposto pelo Regimento Interno desta casa³⁰, dentre as 12 comissões permanentes vigentes até o final

²⁹ Cf. Lei Orgânica do TCU: BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

³⁰ BRASIL. Senado. Regimento Interno. **Portal do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/regsf>>. Acesso em: 01 mai. 2014.

de 2013, as seguintes poderiam se relacionar com os projetos dirigidos ao aperfeiçoamento da política pública:

- Comissão de Assuntos Econômicos: responsável pela discussão de assuntos de natureza financeira e econômica.
- Comissão de Assuntos Sociais (CAS): trata-se da comissão que deveria ter o maior interesse na Aprendizagem, uma vez que dentre suas atribuições envolve opinar sobre proposições referentes às relações de trabalho, condição para o exercício de profissões e assistência social. Esta comissão imprimiu a rubrica da legislação atual, conforme disposto adiante no capítulo 4.
- Comissão de Educação, Cultura e Esporte: análogo à repartição da Câmara dos Deputados, a comissão é responsável pela discussão sobre assuntos pertinentes à educação em geral, diretrizes e bases da educação nacional.
- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania: análogo à repartição da Câmara dos Deputados, além de observar a redação final das proposições em geral, a comissão analisa os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação do Senado ou de suas Comissões.

c) Poder Judiciário;

Compete ao Poder Judiciário garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado. Como a Aprendizagem é viabilizada através de uma relação trabalhista, a esfera do Poder Judiciário responsável por lidar com temas desta natureza é a Justiça do Trabalho, onde o órgão mais alto é o Tribunal Superior do Trabalho (TST), superior às atividades de prestação jurisdicional de primeira e segunda instâncias pelos 24 Tribunais Regionais do Trabalho distribuídos pelo país. Articula-se ao TST o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) que exerce a supervisão administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial dos tribunais regionais.

As instâncias podem desenvolver projetos temporários relacionados a temas diversos, dentre os quais o combate ao trabalho de crianças e jovens e combate à precarização das relações de trabalho. Uma destas iniciativas resultou na Carta de Brasília, manifesto firmado pelo TST e CSJT observando a Aprendizagem como ação ordenada do Estado de combate ao trabalho infantil³¹.

Uma análise em maio de 2014 nos portais dos 24 Tribunais Regionais do Trabalho não observou nenhum programa dirigido à Aprendizagem ou que articulasse esta política pública como combate às relações de trabalho deletérias.

d) Ministério Público.

O Ministério Público, órgão independente dos poderes da República, fiscaliza, dentre suas atividades, o cumprimento das leis que defendem os interesses sociais e individuais e expede recomendações sugerindo melhoria de serviços e políticas públicas. O Ministério Público do Trabalho (MPT), ramo do Ministério Público da União, é o órgão o qual a Aprendizagem torna-se um assunto próximo. Atua de forma descentralizada através de 24 Procuradorias Regionais do Trabalho. O MPT atua em projetos nacionais, dentre os quais a Aprendizagem, sob responsabilidade de sua Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho de Crianças e Adolescentes – Coordinfância. Este projeto, em caráter permanente, pretende aumentar a eficiência da política pública através da pressão junto aos empregadores para a contratação de aprendizes e a garantia de seus direitos trabalhistas, bem como a pressão junto às grandes entidades formadoras para ampliação de sua oferta de formação profissional.

O Ministério Público também recorre à Aprendizagem para fazer valer cumprir a disposição referente ao SINASE (Sistema Nacional de Atendimento Sócio

³¹ A Carta de Brasília foi o principal produto do Seminário “Trabalho Infantil, Aprendizagem e Justiça do Trabalho”, sob coordenação do TST e CSJT, ocorrido em Brasília, no período de 9 a 11/10/2012: BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Conselho Superior da Justiça do Trabalho. **Carta de Brasília pela Erradicação do Trabalho Infantil**. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho / Conselho Superior da Justiça do Trabalho. 2012.

Educativo³²). Neste sentido, entidades formadoras e empresas, por meio de parcerias firmadas entre si e o órgão, possibilitam que jovens autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas possam atuar como aprendizes.

Além da atuação na esfera das relações do trabalho, considerando a amplitude temática da política pública, os Ministérios Públicos Estaduais também podem vir a se tornar protagonistas, como poderá ser comprovado adiante no capítulo 4 pela atuação da instância paulista deste órgão em 1992, circunstância que será apresentada a visão do Ministério Público sobre a Aprendizagem.

2.1.2 Empresas

O segundo agrupamento de atores é formado pelos estabelecimentos de qualquer natureza que devem contratar aprendizes. Entretanto, não são todos os estabelecimentos obrigados à contratação. A administração pública direta, autárquica e fundacional, entidades que desenvolvem programas de formação profissional e microempresas são dispensadas da contratação de aprendizes³³, embora não sejam impedidas. Todavia, a ação do AFT é prioritariamente focada em empresas de médio e grande portes. Vale a pena ressaltar que empresas públicas também são obrigadas a manter aprendizes, de forma que é possível considerar que o Estado também deve cumprir a política pública na condição de empregador. No entanto, como o contingente de empresas privadas é significativamente maior, a iniciativa privada é a grande patrocinadora da política pública, uma vez que os recursos para qualificação os jovens não são oriundos do tesouro nacional.

³² A legislação que concerne ao SINASE efetuou mudança na Aprendizagem para que aquela disposição seja contemplada: BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 13 jun. 2014.

³³ Cf. regulamentação da Aprendizagem nacional: BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

À iniciativa privada, vende-se a ideia de que a contratação de aprendizes vai ao encontro do aproveitamento de mão de obra qualificada pela empresa e o exercício da responsabilidade social empresarial, como será possível averiguar no capítulo 4. Ignora-se, no entanto, que este esforço filantrópico não é facultado às empresas. A visão destes atores será contemplada no Apêndice B.

2.1.3 Entidades formadoras

O terceiro agrupamento é composto pelas entidades formadoras que desenvolvem programas de formação técnico-profissional metódica. Segundo a legislação vigente³⁴, são elas:

- Os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA³⁵): SENAI, SENAC, SENAR, SENAT e SESCOOP;
- Escolas técnicas federais ou estaduais;
- Entidades sem fins lucrativas inscritas nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)³⁶.

Os SNA, criados em virtude de lei, articulam-se com a política pública por meio da prioridade da oferta legalmente garantida. No entanto, seu interesse na Aprendizagem é maior: o argumento da manutenção da contribuição compulsória para seu sustento. A despeito de críticas já antigas em termos de eficiência e eficácia na oferta de aprendizes (AZEREDO e RAMOS, 1995, p.115), trata-se de um posicionamento fortemente defendido durante o ambiente democrático (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2013), sobretudo para revelar à opinião pública e ao Estado que sua atuação é imprescindível ao funcionamento da política pública, em termos quantitativos e nos aspectos da diversidade e qualidade da formação profissional.

³⁴ Cf. institucionalização da chamada “Lei do Aprendiz”: BRASIL. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

³⁵ Ao analisar os instrumentos políticos na organização do Estado, os SNA, na condição de organizações não governamentais quase autônomas, poderiam ser denominados “quangos”, pois “compartilham muitas das mesmas características das empresas públicas, mas em geral estão mais à distância do governo, funcionando como atores semi-independentes e auto-organizativos (...) porque muitas vezes gozam de um monopólio concedido por um governo” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.144). Os SNA são: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem dos Transportes (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP).

³⁶ Para este estudo, estas organizações serão tratadas genericamente como entidades sociais, pertencentes ao terceiro setor (FERNANDES, R., 1997).

Em contraste, o terceiro setor emerge como ator proeminente, defendendo seus interesses em termos de sustentabilidade política e financeira, fundamentada em flexibilidade, disponibilidade de gente jovem (futuros candidatos a aprendizes) e em atendimento dirigido a públicos que as entidades sociais conhecem muito bem: *“o resultado tem sido uma crescente identificação entre ‘sociedade civil’ e ONG onde o significado da expressão ‘sociedade civil’ se restringe cada vez mais designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de ‘terceiro setor’”* (DAGNINO, 2004, p.100).

Tal como no caso anterior, o Governo Federal, por meio dos Institutos Federais de Educação Tecnológica (IF), investe estes estabelecimentos da possibilidade de formação de aprendizes, embora se desconheça qualquer mobilização neste sentido. Assim, ampliando a leitura acima, além de legislar, normatizar, fazer cumprir e cumprir a política pública, o Estado também está habilitado a formar³⁷. Em suma, esta breve análise já permite observar que a Aprendizagem ascende como uma política pública que demanda do Estado articulação de várias frentes. Cabe verificar até que ponto estas frentes estão coordenadas. As distintas visões das entidades formadoras serão objeto de análise adiante.

2.2 Os mecanismos da Aprendizagem vigentes em 2014

2.2.1 Um olhar além do contrato de trabalho

É importante ressaltar que a Aprendizagem é amplamente compreendida e analisada através de seus marcos legais do universo trabalhista, o que implica que a visão do direito seja amplamente difundida. Neste sentido, convém dispor o olhar do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que vê a Aprendizagem como uma política pública constituída para atender ao disposto pelo art. 227 da Constituição Federal³⁸.

³⁷ A incipiência é a mesma no âmbito das redes estaduais de educação profissional, como a variante da Secretaria Estadual de Relações de Trabalho e Emprego do Estado de São Paulo, promotora do programa “Aprendiz Paulista”, com provimento pelo Centro Paula Souza.

³⁸ “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”: BRASIL. Constituição. 1988. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

Assim, fundamenta a ação do Estado no sentido de atendimento a um dispositivo maior do que um programa de governo, o que vai ao encontro da perenidade e desenvolvimento da política pública durante o regime democrático, tal como será possível verificar na análise da trajetória brasileira a partir do século XXI. Para o CNMP, a Aprendizagem se traduz como um programa educacional, ainda que articulado mediante contrato de trabalho especial³⁹. Fonseca⁴⁰ (2001), reconhece que a Aprendizagem nada mais é senão a atualização da Consolidação das Leis do Trabalho frente os preceitos de proteção integral emanados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA⁴¹) e das disposições educacionais vigentes (LDB⁴²).

Para outros autores no âmbito do Direito, ressalta-se que a Aprendizagem é uma política pública alicerçada nas relações de trabalho, na forma exposta pelos artigos 428 a 433 da CLT. É a partir destas disposições que Coelho (2001), membro do MPT, conceitua a Aprendizagem de modo objetivamente legalista como um

contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de quatorze anos e menor de dezoito anos⁴³, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar, com zelo e diligência, as tarefas necessárias a essa formação (p.110).

A rigor, o programa de aprendizagem ao qual Coelho se refere é um programa de formação profissional desenvolvido pelas entidades formadoras elencadas pela legislação. Aprendizagem, em sua visão, é concretamente uma relação contratual entre empregador e empregado (aprendiz).

³⁹ Cf. visão deste órgão: BRASIL Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de Implementação do Programa Adolescente Aprendiz: vida profissional, começando direito**. 2. ed. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público. 2013.

⁴⁰ Desembargador do TRT da 9ª Região desde 2009, foi Procurador do Trabalho e atuou como assessor para a mudança da legislação da Aprendizagem no ano 2000. É um dos empreendedores desta política pública.

⁴¹ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁴² BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁴³ Vinte e quatro anos a partir de 2005, quando foram alteradas disposições da CLT com referência ao trabalho do aprendiz: BRASIL. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11180.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

2.2.2 Regulamentação e operacionalização

No Brasil, dispor de um aprendiz não é uma faculdade do empregador. A legislação obriga que estabelecimentos de qualquer natureza, a partir de sete funcionários, contratem, mediante o cálculo percentual de 5% a 15% de seu quadro funcional, determinada quantidade de jovens no regime de aprendizagem⁴⁴.

Ao efetivar o cálculo de sua cota, a empresa deverá excluir diversas categorias funcionais, mantendo apenas aquelas consideradas pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) como “qualificadas”. Assim, ocupações que demandam formação técnica de nível médio e superior são excluídas do cálculo da cota, bem como cargos de chefia, aprendizes já contratados e funcionários contratados em regime temporário⁴⁵.

A CBO, catálogo organizado pelo MTE, dispõe indiscriminadamente que ocupações qualificadas, semiqu qualificadas e não qualificadas são pertinentes ao cálculo da cota⁴⁶, o que implica com que as quantidades de aprendizes a serem contratados se nivelem não pela capacidade de absorção dos egressos destes programas pelas empresas, mas pelo cálculo que o poder público leva em consideração mediante a faixa etária que poderia aderir à política pública⁴⁷. Como resultado, muitas empresas que contam com centenas ou até milhares de empregados com ofícios não qualificados ou semiqu qualificados⁴⁸, apresentam cotas de aprendizes muito elevadas, ainda que não tenham oportunidade de efetivação de nenhum dos aprendizes que devem contratar, já que o egresso do programa de formação profissional comporta uma ocupação além do perfil base da empresa.

⁴⁴ É importante dispor que esta quantidade, comumente denominada como “cota” de aprendizes, não corresponde a uma cota dentro do universo de empregados da empresa. Por exemplo, uma empresa que possui 100 funcionários não precisa manter de cinco a 15 aprendizes dentro deste montante. Deverá contratar de cinco a 15 jovens no regime de Aprendizagem, além dos seus 100 funcionários, ao ponto de manter 105 a 115 empregados totais: BRASIL. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10097.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁴⁵ BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004/2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁴⁶ Cf. nota técnica publicada pelo MTE que considera todas as ocupações como pertinentes à formação profissional: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Nota Técnica nº 150, de 5 de agosto de 2008. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/notas-tecnicas.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁴⁷ Cf. disposto em material de apresentação sobre a política pública, elaborado pelo próprio MTE: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **O que é aprendizagem profissional e a quem se destina**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego / Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. 2013.

⁴⁸ Isto ocorre nos casos de concessionárias de limpeza urbana, empreiteiras de construção civil, empresas do agronegócio, dentre outros segmentos.

A despeito de se dar uma relação trabalhista de caráter compulsório ao empregador, com direitos previdenciários e trabalhistas assegurados ao aprendiz, dentre os quais o direito de férias, a Aprendizagem mantém uma premissa educacional. Oliveira, O. (2004) a analisa como um processo educacional o qual se alternam teoria e prática, planejado metodicamente a partir das atividades mais simples às mais complexas mediante orientação e realizado em ambiente adequado. Logo, a perspectiva legal no Brasil é fundamentalmente instrucional e não produtiva. Neste sentido, a formação profissional é majoritariamente um programa de formação inicial⁴⁹, em nível básico, cuja carga horária teórica tenha pelo menos 400h ou 40% do conteúdo do curso técnico de nível médio correspondente⁵⁰. Isto significa que o conteúdo a ser ministrado ao jovem é muito mais concreto em termos de conhecimentos e habilidades do que um programa técnico de nível médio, cujos elementos de gestão são proeminentes e o conduzem à habilitação profissional. Assim, os concluintes dos programas de Aprendizagem recebem certificados de qualificação profissional (uma formação inicial no sentido de um primeiro passo no mercado de trabalho) como assistentes administrativos, garçons, camareiros, operadores de máquinas ou eletricitistas, por exemplo.

À perspectiva educacional, articula-se a constatação de irregularidade da relação trabalhista caso o jovem não esteja cursando a Educação Básica, se já não a tiver concluída⁵¹. Tal perspectiva vai ao encontro da superação da antiga visão da dualidade da educação brasileira, que fomentava a formação profissional aos jovens que não tinham a expectativa de concluir os estudos básicos⁵².

⁴⁹ Cf. regulamentação da seção referente à educação profissional e tecnológica na LDB: BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o §2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁵⁰ Cf. portaria expedida pelo MTE que disciplina a oferta das entidades formadoras: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁵¹ Cf. legislação que alterou disposições da CLT com referência ao trabalho do menor na condição de aprendiz: BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nºs 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória nº 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11788.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁵² Cf. atualização de texto constitucional, o qual prevê oferta de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos 17 anos. Desta forma, nenhum programa de educação profissional se prestará a servir de substituição ao direito à conclusão da educação básica: BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos

Uma vez que a empresa deverá contratar aprendizes matriculados em um programa de formação profissional, deverá buscar alguma entidade formadora que atue nos termos da legislação⁵³. Os SNA têm a prioridade na oferta de programas, e a atuação das escolas técnicas e entidades sociais, ao menos teoricamente, só poderá ocorrer mediante insuficiência no atendimento às demandas das empresas pelos SNA. A apuração desta insuficiência, bem como em relação ao cálculo de cotas e desenvolvimento dos programas, é competência do AFT⁵⁴.

A jornada de atividades do aprendiz⁵⁵ e suas atividades são responsabilidade do planejamento da entidade formadora que as consolidam em um plano de curso. A despeito da previsão legal da indissociabilidade entre teoria e prática no âmbito da formação profissional⁵⁶, via de regra, o MTE compreende que as atividades teóricas cabem à entidade formadora e atividades práticas, ao exercício realizado na empresa (que não poderá estar desvinculado das atividades previstas no plano de curso sob pena de nulidade da relação trabalhista)⁵⁷.

A partir do contrato firmado⁵⁸, o empregador deverá remunerar o aprendiz mediante o salário mínimo / hora federal, salvo condição mais benéfica prevista em legislação estadual, ou em instrumento normativo da categoria com relação ao qual aquele aprendiz é contratado. Considerado como único incentivo financeiro direto às

destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao §4º do art. 211 e ao §3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁵³ BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004/2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁵⁴ Embora o AFT, em seu poder discricionário, tenha liberdade para julgar esta insuficiência sem critérios especificados na instrução normativa: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Instrução Normativa SIT nº 97, de 30 de julho de 2012. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁵⁵ Em relação à jornada diária do contrato, esta deverá ser de até seis horas se o aprendiz ainda não tiver concluído o Ensino Fundamental, e de até oito horas se já estiver cursando o Ensino Médio (ou se o tiver concluído) e desde que, no mesmo dia, se desenvolvam atividades teóricas e práticas.

⁵⁶ BRASIL. Decreto nº 8.268, de 18 de junho de 2014. Altera o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que regulamenta o §2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8268.htm>. Acesso em: 01 ago. 2014.

⁵⁷ No entanto, dependendo da ocupação cursada na entidade formadora, bem como a proposta educacional da instituição, atividades teóricas e práticas podem ser concentradas na entidade formadora, como é o caso da oferta pelo SENAI, que agrega à sua fase escolar, a prática profissional em oficinas próprias em caráter simulado: BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁵⁸ A relação de Aprendizagem pode vigorar por até dois anos, no entanto, deverá coincidir com o início e o término do curso de formação profissional: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Instrução Normativa SIT nº 97, de 30 de julho de 2012. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/instrucoes-normativas.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

empresas, o valor do FGTS na contratação dos aprendizes é reduzido de oito para 2%. Para fugir dos custos contratuais (como piso de categoria), muitas empresas recorrem à possibilidade prevista pelo art. 431 da CLT. Neste caso, uma entidade social firma um convênio com a empresa e assume todos os custos de contratação. A empresa cumpre a cota e repassa todos os valores referentes às despesas trabalhistas e previdenciárias à entidade social, acrescido de um adicional para cada aprendiz contratado a título de administração de despesas de formação e outras de natureza burocráticas⁵⁹. Naturalmente, esta fonte de receita é muito bem vinda às entidades sociais e será explorada oportunamente⁶⁰.

O caráter compulsório dirigido à empresa se reforça pela estabilidade do aprendiz, afinal, ele não pode ser demitido de forma desmotivada pelo empregador; ao contrário, seu contrato só poderá ser rescindido mediante laudo da entidade formadora que ateste insuficiência em seu rendimento educacional. O aprendiz poderá ser demitido diretamente pelo empregador nos casos de justa causa ou se for reprovado na escola regular. Assim, aos olhos da fiscalização do trabalho, é descabida a argumentação do empregador em relação à baixa produtividade do aprendiz, já que suas atividades práticas na empresa não podem se caracterizar como emprego de mão de obra: ele efetivamente não pode trabalhar, mas realizar atividades práticas na empresa⁶¹, previstas pelo plano de curso, sob orientação de um empregado da empresa na condição de monitor⁶².

A despeito da amplitude da política brasileira variar de jovens entre 14 e 24 anos⁶³, a prioridade de atendimento é dirigida aos menores de idade⁶⁴, pois a contratação de

⁵⁹ Mesmo com o valor cobrado pelas entidades sociais (custo da formação + repasse dos valores salariais e previdenciários + taxa administrativa para gestão dos contratos), diferentemente da gratuidade oferecida pelos SNA, recorrer ao dispositivo previsto pelo artigo 431 da CLT é financeiramente vantajoso às empresas, pois elas fogem do pagamento dos pisos de categoria profissional aos aprendizes.

⁶⁰ Entre 2010 e 2013, muitas entidades sociais tiveram dificuldades de renovação de seus cadastros como entidades sociais por conta dos montantes financeiros que recebiam por conta desta operação. O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) argumentava que se tratava de organizações que faziam intermediação de mão de obra, impossibilitando a manutenção de isenções de naturezas diversas das entidades. No entanto, a situação foi remediada, sobretudo pelos efeitos da pressão do terceiro setor (FEBRAEDA, 2013b). Muitas empresas se valem desta sistemática, inclusive empresas públicas. Ver Apêndice B, com relação à Petrobrás.

⁶¹ Objetivamente, a diferença entre o trabalho qualificado e as atividades práticas do aprendiz na empresa se fundamentam em dois pontos: primeiro, a supervisão não se torna ocasional, mas deve ser constante; segundo, a cobrança de produtividade deve ser substituída pelo rendimento educacional, cuja normativa é disposta em plano de curso. Além do mais, convém observar a relativa imaturidade intelectual e comportamental dos aprendizes, cuja relação trabalhista nesta condição é via de regra inédita, diferentemente de um profissional qualificado.

⁶² BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁶³ BRASIL. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o

maiores de idade será realizada nos casos em que as atividades práticas previstas nas empresas são aquelas consideradas insalubres ou proibidas aos menores⁶⁵.

Finalmente, as entidades formadoras deverão cadastrar sua oferta no Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional (CNAP), através de um sistema *online* desenvolvido pelo MTE⁶⁶ com vistas à avaliação da oferta pelo poder público. No caso das entidades sociais, devem prover uma grande quantidade de registros e procedimentos burocráticos de validação junto à SRTE e ao CMDCA local, bem como adaptar parte de seu conteúdo àquele orientado pelo MTE, cujo currículo envolve conteúdos de prevenção às drogas, sexualidade, hábitos de consumo, respeito ao meio ambiente etc. O órgão, inclusive, publica desde 2012, o Catálogo Nacional de Aprendizagem Profissional (CONAP), com vistas à parametrização da oferta em termos de conteúdo, faixa etária e carga horária, definindo os tipos de cursos que podem ser desenvolvidos mediante ocupações⁶⁷. Progressivamente, o MTE atualizou o CONAP para que constasse em um primeiro momento a oferta dirigida às entidades sociais, posteriormente a oferta de SENAR, SENAT e SESCOOP e, desde 07/2014, o catálogo parametriza também a oferta de SENAC e SENAI. Esta parametrização, no entanto, não se refere a uma taxonomia das ocupações vigentes no mercado de trabalho, mas dos cursos disponíveis⁶⁸, o que

Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/L11180.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁶⁴ BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁶⁵ Assim, observa-se que programas de formação profissional com um ano de duração poderão frustrar jovens de 14 anos a ingressar no mercado de trabalho, já que não teriam a idade mínima para trabalhar (16 anos). E em segundo lugar, se a Emenda Constitucional nº 59/2009 dispôs a educação obrigatória até os 17 anos, permitir jornada diária de até oito horas torna custosa a frequência do jovem à escola regular, forçando-o a frequentá-la no período noturno, tornando crítico seu rendimento simultâneo na Educação Básica e na formação profissional, o que vai de encontro às disposições do ECA.

⁶⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

⁶⁷ O MTE estimula também o emprego de arcos ocupacionais, uma tentativa do MTE para agrupar ocupações próximas dentro de um mesmo eixo tecnológico. A oferta dos arcos ocupacionais também se faz presente no CONAP.

⁶⁸ Outro ponto recente de destaque é a disposição do Decreto Federal nº 8.268/2014 que vislumbra os programas de qualificação desenvolvidos exclusivamente por meio de itinerários formativos e grandes famílias ocupacionais. Isto implicará com que o MTE defina os programas a serem contemplados no CONAP apenas desta forma, o que inviabilizará programas mais segmentados a setores econômicos específicos, sugerindo maior homogeneização da oferta pelas entidades formadoras, ainda que elas sejam distintas em termos de proposta educacional: BRASIL. Decreto nº 8.268, de 18 de junho de 2014. Altera o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que regulamenta o §2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8268.htm>. Acesso em: 01 ago. 2014.

por si só já revela uma contradição entre a Aprendizagem e o mundo do trabalho formal.

Em suma, a Aprendizagem brasileira se caracteriza pelo fato de não competir ao empregador contar com o aprendiz a título de experimentação de sua força de trabalho. A relação é essencialmente instrucional, cabendo à entidade formadora e empresa, acolher e garantir a formação do jovem em um programa tutelado pelo Estado.

2.3 Relação com as políticas de Estado

Muito poderia ser abordado acerca da relação da Aprendizagem com as políticas de Estado. A rigor, outra dissertação poderia ser desenvolvida para cada relação: com o mundo da educação, o mundo do trabalho e o mundo (e os valores) da juventude. Reforça-se aí a condição de multidisciplinaridade de uma investigação desta natureza (CUNHA e LAUDARES, 2009).

Figura 1: Diagrama de representação da confluência de áreas de interesse que compõem a Aprendizagem

Fonte: José Rodrigo Paprotzki Veloso, 2015

Desta forma, a proposta é apresentar diálogos da política pública com temas pertinentes a estas áreas para que compreenda que a Aprendizagem inevitavelmente se articula na confluência de conceitos e disposições político-legais, conforme é disposto pela figura 1.

No âmbito da educação, será abordado o papel que a Aprendizagem vem a assumir frente aos discursos antagônicos sobre direito à educação tecnológica e a urgência de mão de obra qualificada, sem antes contextualizar uma linha de pensamento oriunda da sociologia da educação acerca da função reprodutora do aparato escolar. Na esfera do trabalho, serão apresentados os instrumentos à disposição dos *policy makers* para lidar com as questões referentes à empregabilidade e aos dissensos que envolvem os conceitos de qualificação para a sociologia do trabalho. Em relação à juventude, serão dispostas as premissas que comumente estão presentes nas ações ordenadas do Estado a este público, bem como os conceitos que estão por

trás de disposições técnicas como “público de risco”. Complementarmente, será apresentada uma visão panorâmica acerca das principais políticas públicas de formação para o trabalho nas últimas duas décadas. O capítulo se encerra com a apresentação dos dados quantitativos da Aprendizagem, desde o ano 2000.

2.3.1 Diálogo com a educação

Um conteúdo pertinente à discussão é o Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. Referido material de autoria de Jacques Delors (1998), explora os chamados quatro pilares da educação: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a conviver e aprender a ser. O autor destaca que, a despeito de os dois primeiros serem a princípio indissociáveis, o segundo articula-se mais à formação profissional. Ex-presidente da Comissão Europeia e conhecedor dos papéis que a Aprendizagem cumpriu nos países europeus, ressalta que não há “aprender a fazer” sem relação pragmática com a economia, para que se constitua como motor gerador de inovações e empregos, ainda que cada vez mais o trabalho manual se desmaterialize. Para tanto, observa que o diálogo da educação com o mundo do trabalho não deva se resumir às qualificações profissionais, mas enfaticamente às qualificações sociais para interação com um mundo complexo.

Delors, no entanto, ao dialogar com a realidade europeia, não problematiza questões próprias da educação e da formação profissional em relação à diversidade socioeconômica, como se tudo se resumisse ao “aprender a conviver”. Neste sentido, convém explorar o diálogo da Aprendizagem com a educação a partir das contribuições da sociologia de Pierre Bourdieu para que, na sequência, seja possível contrastar visões antagônicas sobre o papel da educação e, em última análise, da formação profissional e da Aprendizagem:

a) a função reprodutora da escola;

Uma vertente crítica da sociologia da educação analisa que o sistema educacional oferece itinerários dirigidos à formação para o trabalho e trajetória acadêmica segundo uma perspectiva mais ampla do que meramente proporcionar opções aos alunos. Nos termos de Bourdieu (2009), os egressos

de determinada escola, que por anos respiraram certos valores e compartilharam um ideário, compartilham uma cultura comum. Para o autor, a função de determinados ramos de ensino é compartilhar um repertório de lugares comuns, discursos, ambientes e um modelo mental que lhes permita abordar de determinado modo, determinados problemas. No entanto, a escola acaba por propiciar algo maior do que esquemas de pensamento, mas disposições gerais (cultura) capazes de serem aplicadas em diferentes campos do pensar e do agir, o que Bourdieu denomina como “*habitus*” cultivado (BOURDIEU, 2009, p.211). Gerir este fenômeno é um instrumento poderoso do Estado para manter a distinção entre classes sociais:

Aqueles que possuem como “cultura” a cultura erudita veiculada pela escola dispõem de um sistema de categorias de percepção, de linguagem, de pensamento e de apreciação que os distingue daqueles que só tiveram acesso à aprendizagem veiculada pelas obrigações de um ofício ou a que lhes foi transmitida pelos contatos sociais com seus semelhantes (BOURDIEU, 2009, p.221).

Ora, não há nada mais articulado a este pensamento do que a promoção de políticas do Estado que busquem no provimento de um ferramental de educação e trabalho, proporcionar algum acesso à juventude como passaporte para a cidadania, veículo que o jovem não conseguiria pelo sistema educacional tradicional. A visão de autores tributários do pensamento de Bourdieu, assim, é crítica às iniciativas do Estado que efetivamente consagram a segregação, ao invés de aboli-las ou pelo menos mitigá-las. Como será possível analisar no próximo capítulo desta dissertação, bem como na trajetória brasileira, há casos pertinentes a esta análise.

Desta forma, conforme Bourdieu e Passeron (1992), a função do sistema escolar é dupla: segregar e dissimular esta segregação. Esta dissimulação se dá através dos processos seletivos e exames, isto é, a avaliação sistemática que confere a quem é de direito o acesso, ou seja, quem compartilha de determinado “*habitus*” cultivado, a progressão dentro de um itinerário formativo. Segundo Bourdieu e Boltanski (1998), a estrutura dos sistemas educacionais legitima o papel da escola na organização de imperativos de reprodução social; por exemplo, o filho do advogado de elite segue a carreira acadêmica do pai, ao passo que o filho do eletricitista, vê como natural a formação profissional uma vez que não compartilha de um capital cultural

(BOURDIEU, 2009, p.67; BOURDIEU e PASSERON, 1992, p.214) que lhe permita opções próprias da elite. Observe-se que não se discute a qualidade da educação profissional, que pode e deve ser a melhor possível para a manutenção do sistema.

Nas obras de Bourdieu que foram objeto de consulta, destaca-se que o sistema educacional consegue, “*com a ideologia dos dons naturais e dos gostos natos, legitimar a reprodução circular das hierarquias sociais e das hierarquias escolares*” (BOURDIEU e PASSERON, 1992, p.216). A inclusão desta seção se refere à compreensão de uma linha crítica das ciências humanas (sociologia, psicologia e filosofia⁶⁹), que analisa a pertinência de políticas de relações capital – trabalho para legitimar uma sociedade de classes. Esta dissertação não abordará a visão da Aprendizagem segundo esta ótica, mas pela perspectiva do institucionalismo histórico como já fora apontado. No entanto, não deixa de ilustrar os vieses de análise das políticas públicas de educação e trabalho. Estas visões de mundo podem, por exemplo, se articular de modos distintos, conforme exposto a seguir.

b) educar para quem?

Há duas perspectivas extremas acerca da relação entre educação e trabalho. Uma vertente observa a irremediável simbiose entre educação e formação profissional. Esta vertente considera a politecnia, ou educação politécnica, o estado da arte em termos educacionais. Segundo Machado, L. (1991), corresponde à formação holística do jovem, de forma totalmente articulada entre educação e trabalho, de modo a serem transmitidos os princípios gerais e de caráter científico de todo um processo produtivo, desde o manuseio elementar de ferramentas, até discussões filosóficas amplas acerca de produção social. Sem objetivar especialização em um determinado ofício, a ideia é formar para além do capital (MÉSZÁROS, 2005). Seu empreendimento é desenvolvido de modo concreto, articulado à produção real. Desta forma, o acesso aos saberes e práticas tecnológicas e científicas é

⁶⁹ Cf. trabalhos de Althusser (1985) sobre os aparelhos ideológicos do Estado; Foucault (2008) sobre biopolítica e Dejours (1992) sobre a psicopatologia do trabalho.

um direito do sujeito e, no extremo, inalienável a todo e qualquer processo educacional⁷⁰.

A vertente no outro extremo é aquela a qual se denomina teoria do capital humano. Conforme Santos, A. (2008), esta visão postula que

a função da educação consiste em desenvolver nos trabalhadores as qualidades necessárias ao desempenho no trabalho. Desta forma, todos os esforços educacionais devem se concentrar no objetivo de preparar o trabalhador na justa medida da necessidade do mercado (p.330).

Ou seja: o sujeito dotado de experiência profissional e educacional necessária capitaliza estes saberes para empregá-lo a determinado fim, objetivando ganhos de eficiência e produtividade, de modo que esta disponibilização é compreendida como um bem de capital que se compra, vende e rende. Decorrente desta visão, pobreza e desemprego são resultados de escolhas pessoais mal sucedidas (ROSSI, 1978; MANFREDI, 1999) e não de políticas públicas ineficazes: forma-se, no limite, menos para o mercado de trabalho e mais para determinado posto de trabalho, segundo a gramática de formação por competências para atender às demandas que buscam por perfis “empregáveis” (VELASCO, 2012, p.255).

O que permanece entre os extremos desta escala são as tentativas dos *policy makers* para montar sistemas que atendam simultaneamente às narrativas de direito ao acesso à ciência e tecnologia, bem como à provisão de mão de obra qualificada ao mercado. Assim, cientistas sociais, economistas, administradores e educadores, na condição de consultores, compartilham suas visões em relação às políticas públicas. De um lado, Castro, C. (2003) argumenta que não deve existir oferta de formação profissional se não existir demanda:

Em outras palavras, a demanda por formação profissional deve ser estreitamente monitorada e somente deve ser oferecida àquela formação profissional que responda a uma demanda claramente identificada. Nem mais, nem menos (p.33).

⁷⁰ Não se trata de uma concepção meramente teórica, posto que alguns países europeus de regime socialista, na segunda metade do século XX, chegaram a empregar este modelo. No entanto, conforme apontado por Markert (1992) acerca do emprego da politécnica nas “*Betriebsberufsschulen*”, as escolas vocacionais da Alemanha Oriental, sua experiência prática ficou comprometida ao se revelar como atividades práticas pouco diversificadas à luz do taylorismo disseminado, embora o sistema de Aprendizagem naquele país tenha contado, em 1981, com meio milhão de aprendizes (SANDER, 1998).

Ciavatta (2008), por sua vez, vê a necessidade de maior articulação entre o mundo real e a Educação Básica, pois

a formação profissional deveria ser parte da formação humana, da educação a que todos nós temos direito formal. Historicamente, ou não se realiza nem uma das duas, ou a formação profissional se fragmenta em função das necessidades empresariais (...) (p.270).

Assim, a Aprendizagem pode ser observada com finalidades distintas de acordo com a aproximação aos extremos da escala apresentada acima. Observando o provimento de mão de obra qualificada e a consequente empregabilidade de contingente de jovens, Castro, C. (2003) avalia que,

os sistemas de aprendizagem são um candidato óbvio para o gigantesco trabalho de capacitar milhões de jovens nos países em desenvolvimento. Tais programas são relativamente baratos, elásticos com relação à quantidade de matrículas e podem ter uma notável proximidade com as necessidades dos mercados de trabalho (...) (p.116).

Já Kuenzer (2011), objetivando o empoderamento de elementos referentes à tecnologia (até então estranhas ao jovem estudante) observa na Aprendizagem uma etapa em direção a uma formação mais ampla:

Uma das alternativas para começar a ampliar o saber do operário sobre o trabalho, dentre os disponíveis e aceitos pelo capital, seriam os cursos de formação profissional⁷¹. Mesmo estreitamente vinculados aos interesses capitalistas, esses cursos apresentam o conhecimento de forma mais ampla e sistematizada, promovendo a reflexão sobre as causas e princípios que regem o fazer, em contraposição ao saber exclusivamente prático, assistemático e fragmentário, que é veiculado durante o trabalho (p.164).

Desta forma, em perspectiva educacional, visões equidistantes compreendem que a Aprendizagem, na condição de programa de formação profissional, cumpriria o papel de dispositivo de aproximação entre o jovem e a realidade do mundo do trabalho que demanda pessoas qualificadas. Para ambos os casos, a Aprendizagem é vista como uma solução educacional. Não se discute, todavia, se a política pública que vige no Brasil de hoje é o único ou o melhor dispositivo para prover esta aproximação, tendo em vista ambos os interesses: prover mão de obra qualificada às empresas e tornar acessível aos jovens os saberes de ciência e tecnologia aplicados.

⁷¹ No contexto, a autora se refere especificamente aos cursos de formação de aprendizes.

Se ambas as visões compartilham a importância de uma Educação Básica de qualidade como alicerce para o mundo do trabalho (FRIGOTTO, 1992; CASTRO, C., 2003; SILVA, 2004), ainda que diverjam em termos de sua finalidade mais específica, cumpre repensar o modelo de parte deste sistema, pelo menos no que tange ao Ensino Médio, estagnado desde a última avaliação internacional pelo PISA⁷² (CASTRO, G., 2013). Adicionalmente, destaca-se que não há qualquer iniciativa formal que aborde o aconselhamento profissional e vocacional no Ensino Médio.

Urge, pois, segundo pesquisadores críticos da educação brasileira (FOGAÇA, 1998; MOURA, 2012; RAMOS, M., 2012), um modelo que possibilite educação geral robusta e menos enciclopédica (cujo propósito não se restrinja à ascensão ao Ensino Superior), e que contemple ciência, tecnologia, cultura e trabalho de forma integrada e efetiva. Sob este panorama, a Aprendizagem acaba por demarcar espaço para efetivamente assumir seu papel de caráter de política pública de trabalho à luz da experiência internacional, isto é, para efetiva aproximação do jovem e da empresa com fins à empregabilidade, e nem tanto preencher as lacunas de uma formação básica deficitária em termos de conhecimentos elementares e de cidadania, ou ainda desempenhar na totalidade um papel que caberia a alguma parte da Educação Básica a aproximação do aluno ao universo do trabalho.

2.3.2 Diálogo com o trabalho

Abordar o diálogo da Aprendizagem com o mundo do trabalho é pertinente por um motivo concreto e atual. Um assunto recorrentemente em pauta no mercado de trabalho brasileiro, ao menos desde o início do século XXI, refere-se à expressão consagrada pelo senso comum como “apagão de mão de obra qualificada”. O recuo do índice de desemprego no Brasil para um dígito percentual na primeira década deste século tem provocado um discurso que reverbera pela imprensa, políticos e empresas: o Brasil está carente de mão de obra qualificada. Pastore (2010) dispõe que em cenários de crescimento econômico acima de 4,5%, o desenvolvimento não tem maior sustentação por ausência de mão de obra qualificada. Não se resumindo a uma questão crítica limitadora da expansão econômica, a reportagem de Pereira (2014) revela que o resultado do índice baixo de desemprego (menor que 5% ao

⁷² PISA é a sigla em inglês do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes, coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

final de 2014) resulta que a demanda, em diversos níveis profissionais, supere a oferta de mão de obra em muitos segmentos produtivos.

Longe de desconsiderar a força de trabalho de um país como fator único para seu desenvolvimento, mas igualmente distante de apontar que tudo isto se resume a mais e melhores cursos para mais pessoas, verifica-se a manutenção de um discurso típico acerca desta problemática: focar o tema simplesmente como um problema de capacitação ao trabalho. Trata-se de uma visão economicista e, portanto, reducionista, que não traduz toda a complexidade da questão⁷³, tampouco a amplitude que políticas públicas (como a Aprendizagem) venham a assumir, sobretudo quando analisadas em uma perspectiva histórica, que é um propósito desta dissertação.

É considerando a amplitude desta discussão que se propõe ressaltar que a formação profissional é uma arena ampla de dissensos conceituais e analíticos, resultando na apresentação preliminar da seção abaixo. Outra particularidade se refere às políticas passivas e ativas de emprego, com a sequencial problematização do encaixe da Aprendizagem neste panorama:

a) arena de dissensos;

A discussão sobre formação profissional é antiga e implica na intersecção de conceitos que transitam entre a sociologia, economia e educação. De forma, geral, não há consenso sobre o emprego dos termos qualificação profissional, formação profissional e educação profissional (SAMPAIO, 2010) e tampouco objetiva-se aprofundar na discussão.

Assim, para esta dissertação, não há implicação problemática em considerá-los como sinônimos. No entanto, genericamente, para todas as iniciativas dos Estados em relação à profissionalização dos indivíduos, independente do nível, extensão, modalidade, estratégia, público ou programa, utiliza-se internacionalmente a sigla TVET⁷⁴:

The term TVET, as used in this systematic review, follows the definition used by UNESCO as “those aspects of the educational process involving, in addition to general education, the study of technologies and related

⁷³ Afinal, há questões salariais, de perspectivas de carreiras, de prestígio social e formação de identidades profissionais.

⁷⁴ Sigla de “technical vocational education and training”.

*sciences and the acquisition of practical skills, attitudes, understanding and knowledge relating to occupation in various sectors of economic life". It incorporates: technical education, vocational education, vocational training, on-the-job training, and **apprenticeship** training (or any combination thereof) (TRIPNEY e HOMBRADOS, 2013, p.2, grifo nosso).*

Em geral, a formação integral em centros profissionalizantes ou vocacionais pode ser desenvolvida de modo diversificada, em escolas vocacionais desarticuladas do sistema formal de ensino ou em escolas regulares. Em suma, é dependente da estrutura educacional de cada país. Ao abordarem a educação profissional realizada de modo articulado nas escolas, desenvolvido apenas em seus ambientes, Eichhorst et al. (2012, p.31) consideram que esta modalidade de formação profissional desenvolvida sequencialmente aos estudos pós-secundários ou concomitante a ele, uma vez aliada a uma robusta educação geral, implicaria na aceitabilidade do mercado em assimilar os jovens qualificados, desde que haja profundo alinhamento da tecnologia aprendida com a realidade das empresas. Todavia, isto é algo complexo de se manter, pois normalmente as escolas, sustentadas pelos governos, não conseguem adaptar-se tecnologicamente (em diversos segmentos) para atender às demandas de mão de obra qualificada. Assim, trata-se de um jogo de soma zero, pois o saldo positivo de um maior alicerce de bagagem científica é compensado com o baixo índice de absorção pelas empresas. A Aprendizagem, por outro lado, compensaria a adaptação à tecnologia pelo fato de a empresa co-assumir o papel de agente educador:

In a world of perpetual technological change, a dual TVET system is expected to be less prone to problems of educational mismatch early in the career, with firms expected to timely adapt their training curricula to changes in the skills demanded (TRIPNEY e HOMBRADOS, 2013, p.14).

Todavia, há um debate teórico que implica na condução das políticas públicas de formação profissional. Com efeito, a discussão sobre o tema toma vulto à medida que a estrutura dos mercados de trabalho, com suas diversas ocupações, evolui paralelamente à complexidade dos parques produtivos, permitindo análise mais aprimorada para se entender as múltiplas particularidades com referência a cada trabalho e cada ocupação. A sociologia do trabalho francesa do pós-guerra inaugurou esta discussão.

Friedmann⁷⁵ (1956 apud TARTUCE, 2004) é o precursor da visão essencialista acerca da formação profissional, a qual considera a complexidade das tarefas de determinada ocupação, o fio condutor para determinação dos atributos necessários para seu desempenho. Logo, a qualificação é consequência da divisão do trabalho, absolutamente mensurável, estabelecendo a correspondência unívoca entre qualificação do trabalho e qualificação do trabalhador. Assim, os programas de formação profissional consideravam o “saber-fazer” necessário às atividades de uma ocupação, de forma que a análise da qualificação adota como lócus a empresa⁷⁶.

Naville⁷⁷ (1956 apud TARTUCE, 2004; FERRETTI, 2004), no entanto, opôs-se a esta visão. Para ele, a técnica e o conteúdo do trabalho não representavam a totalidade da ocupação. A qualificação envolvia também questões socioculturais inerentes ao ofício, e um processo e um produto social nas relações capital – trabalho. A esta visão relativista, considerou-se uma perspectiva mais ampla que a anterior, dinâmica, situada em espaço e tempo. Esta visão tornou-se a mais rica para alicerçar as negociações coletivas nos Estados de bem-estar social, sobretudo do ponto de vista dos trabalhadores, uma vez que fundamenta a qualificação como a estimativa de seu valor social (TARTUCE, 2004). Assim, a análise da qualificação obriga que esta se dê a partir da empresa, mas não restrita a ela. Esta leitura será a base para os processos de taxinomia das ocupações, base do arranjo social do Estado de bem-estar social europeu, como será possível acompanhar no capítulo 3. Nos termos de Ferretti (2004), o olhar educacional à formação profissional é fundamentalmente marcado por esta visão.

Do ponto de vista da Aprendizagem na condição de política pública, esta polarização é muito importante, pois é o substrato que dará a cor ao viés da imagem política da formação profissional. Assim, advogam de um lado, aqueles que dispõem uma política pública essencialmente estruturada para preencher um vácuo de mão de obra em determinadas ocupações; de outro lado, aqueles que consideram que a formação de aprendizes cumpre um

⁷⁵ FRIEDMANN, G. **Le travail en mièttres: spécialisation et loisirs**. Paris, França: Gallimard. 1956.

⁷⁶ Os paradigmas educacionais dos SNA, tradicionalmente, são tributários desta visão para o planejamento educacional de sua oferta.

⁷⁷ NAVILLE, Pierre. **Essai sur la qualification du travail**. Paris, França: Rivière. 1956.

papel mais amplo, de recomposição das categorias, atrelado a um arcabouço de direitos. Um amálgama destas visões influenciou os momentos da Aprendizagem brasileira, como será possível verificar a partir do capítulo 4 desta dissertação.

b) Aprendizagem e as políticas de emprego.

Conforme mecanismos apresentados anteriormente, uma análise da Aprendizagem nos termos da tipologia das políticas públicas apresentada por Lowi⁷⁸ (1964 apud ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2011, pp.45-46), a insere na arena redistributiva. Esta categorização se justifica considerando a assunção de papéis claros sobre o público beneficiário e o público financiador, a expectativa de provimento de capacitação e renda e sua inserção típica nas políticas dos Estados de bem-estar social⁷⁹.

Azeredo (1998a) revela dois grupos de instrumentos dentro do que se entende por políticas públicas de emprego e renda. As políticas passivas constituem a base para as políticas públicas de emprego e consideram o nível de empregabilidade como dado, atuando no nível de assistência financeira ao trabalhador desempregado ou reduzindo o excesso de oferta de mão de obra. São mecanismos de natureza compensatória, como o seguro-desemprego, programas assistenciais àqueles que não têm acesso ao seguro e transferência ao sistema de aposentadoria dos desempregados acima de determinado limite de idade. Dentro desta perspectiva, há também as iniciativas de manutenção de jovens no sistema escolar (tornando pouco atrativo sua entrada precoce no mercado de trabalho), a redução da jornada de trabalho e o fomento à imigração. Observa-se que ratificar as iniciativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que limitam a idade mínima para o trabalho, ainda que na condição de Aprendizagem, é uma medida neste sentido.

⁷⁸ LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. **World Politics**, Nº. 16. Princeton, Estados Unidos: Center of International Studies, Princeton University. 1964.

⁷⁹ Historicamente, a partir do terceiro quarto do século XX, estes regimes nacionais articularam diversas combinações de políticas públicas para limitar ou diminuir o tamanho do desemprego sem que se comprometesse a estabilidade econômica, social e política (ABROKWA, 1995, pp.129-130; POCHMANN, 1998, p.111).

Já as políticas ativas pretendem atuar diretamente sobre a oferta ou demanda de trabalho. Tratam-se de programas de formação e reciclagem profissional, serviços de intermediação de mão de obra (agenciamento de empregos, sobretudo atrelados ao seguro-desemprego e aos programas de requalificação), ações que viabilizam a mobilidade geográfica da força de trabalho, desregulamentação de atividades, criação de empregos pelo setor público (ou pelo setor privado a partir de empreendimentos assumidos por este, mas financiados pelo Estado), subsídios à contratação, oferta de crédito para pequenas e microempresas, incentivo ao trabalho autônomo, solidário, cooperativo e voluntário.

Desta forma, compreende-se que o tipo de desemprego de cada país define o conjunto de políticas públicas que podem ser adotadas:

O desemprego de inserção se refere aos jovens que enfrentam dificuldades para ingressar no mercado de trabalho. Nesse caso, as políticas públicas deveriam privilegiar o aumento da escolaridade, assim como a inter-relação entre o sistema educacional formal e o mundo do trabalho (AZEREDO, 1998a, p.36).

Em que pesem as taxas elevadas de desemprego dos jovens em todos os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as nações centrais europeias apresentam taxas relativamente mais baixas pelo fato de o sistema educacional contemplar algum tipo de integração com o mundo do trabalho, objeto de análise adiante. Neste sentido, joga-se luz às iniciativas de educação tecnológica (não exclusivamente escolar) mais enfaticamente do que a proporcionar continuamente uma oferta de qualificação profissional, uma vez que, de forma isolada,

não existem evidências sólidas que permitam afirmar que, sempre e em qualquer caso, os programas de formação são eficientes e eficazes para reduzir a vulnerabilidade ao desemprego e elevar os salários dos beneficiários (...). Na discussão em torno da eficácia da qualificação, há que se reconhecer que este tipo de política não tem capacidade de elevar as oportunidades de emprego para a economia como um todo. Em outros termos: as vagas oferecidas são o resultado de um processo que tem lugar fora do mercado de trabalho. Na verdade, seus resultados dependem diretamente do desempenho da economia (AZEREDO, 1998a, p.38).

A Aprendizagem brasileira pode ser considerada como uma mescla de mecanismos ativos de emprego, como o subsídio para contratação (FGTS

reduzido) e contratação pelo poder público (empresas públicas que devem cumprir a legislação de cotas, e eventualmente fazem em percentual maior que a cota mínima de 5%, como será visto adiante), com mecanismos passivos, como a postergação para ingresso efetivo no mercado de trabalho a partir da conclusão do programa de formação, a disponibilidade de seguro-desemprego aos aprendizes que tem seu contrato rescindido, e a jornada diária diferenciada. Em suma, ainda que sua proposta seja atuar diretamente na relação oferta e demanda do mercado de trabalho, a Aprendizagem nacional não deixa de contemplar mecanismos passivos.

A despeito desta reflexão e da constatação prévia de sua categorização como uma política redistributiva, não há consenso na observação da Aprendizagem brasileira como efetiva política pública de emprego. Passos, Neves Júnior e Paiva (2002, p.169) argumentam que a inauguração das políticas públicas de emprego no Brasil se deu com a criação dos SNA nos anos 1940. Alves e Vieira (1995), todavia, reconhecem o papel dos SNA como promotores de ações de formação profissional ao longo do século XX “(...) *sem, no entanto, estar conectado a políticas públicas*” (p.120). Já Azeredo (1998a), Oliveira, O. (2004) e Peppe (2006) não apontam qualquer protagonismo na Aprendizagem.

O estudo de Jardim (2009) sugere porque alguns autores não consideram a Aprendizagem como política pública de emprego: a autora argumenta que as políticas públicas de emprego são assim consideradas desde que financiadas pelo poder público, o que ocorreu com o advento do FAT em 1990. No entanto, desconsidera que as ações dos SNA desde sua criação nos anos 1940 sempre foram financiadas por imposto parafiscal. Entretanto, se forem consideradas aquelas iniciativas de fato planejadas pelo Estado, com dispêndio do tesouro nacional, há de se compreender que a Aprendizagem somente em caráter mais recente seja objeto de ação do Estado, já que, durante grande parte do século XX, foi assunto restrito ao empresariado. Esta discussão terá maior fôlego no capítulo seguinte.

Com o objetivo de contextualizar as ações do Estado em políticas que buscam a inserção no mercado de trabalho, ressalta-se a existência de outras políticas

públicas de formação profissional, de âmbito federal, paralelas à Aprendizagem nos últimos 15 anos. São iniciativas que buscaram (ou ainda buscam) algum nível de articulação com os universos de educação e trabalho, que podem ser dirigidas mais ou menos enfaticamente à juventude:

- O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor): com início em 1995, dividiu-se nos planos estaduais de qualificação e parcerias regionais e nacionais, visando atingir o jovem de 15 a 24 anos em situação de risco social. Financiado pelos recursos do FAT, foi intensificado a partir de 1999 com o ingresso de entidades sociais para superar a capacidade de atendimento dos SNA (FOGAÇA, 1998, p.316). Azeredo (1998a) considera o Planfor como a primeira iniciativa de formação profissional do Estado em caráter sistêmico. O fato de ser sustentado pelo FAT, acarretou em denúncias por conta de desvios na distribuição destes recursos (MATSUZAKI, 2011).
- O Plano Nacional de Qualificação (PNQ): sucedendo o Planfor a partir de 2003, sob nova gestão governamental, mas mantendo sua estrutura e objetivos, dividiu-se em três formatos que ainda mantinham o tripé de funcionamento do programa: governo federal, estados e municípios, em parcerias com empresas, sindicatos e entidades sociais. Seu propósito era a mobilização para o atendimento a demandas emergenciais de qualificação (MATSUZAKI, 2011).
- O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE⁸⁰): sob coordenação do MTE, objetivava gerar postos de trabalho para jovens desempregados entre 16 e 24 anos que não tiveram vínculo empregatício anterior, membro de família com renda *per capita* de até meio salário mínimo e frequentando a Educação Básica. Além da tentativa de qualificar os jovens, o programa se sustentava através de um subsídio mensal de até R\$ 200,00 aos empregadores que contratassem os jovens, o que se manteve do início do programa em 2003 até 2007 (CORROCHANO, 2011).

⁸⁰ BRASIL. Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003. Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, acrescenta dispositivo à Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/10.748.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

- O Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem⁸¹): gerido independentemente por vários ministérios, incorporou a maior parte dos programas federais dirigidos à juventude e não teve como eixo fundamental a empregabilidade. Dirigido a um público entre 15 e 29 anos, objetivou com que os jovens concluíssem o Ensino Fundamental, tivessem acesso a alguma qualificação profissional por meio de apoio de ações comunitárias e bolsa auxílio mensal de R\$ 100,00. No entanto, o programa de 2005 foi fragmentado em diversas modalidades e, desde 2007, engloba também o PNPE, o Programa Escola de Fábrica dentre outras iniciativas menores (Agente Jovem, Saberes da Terra e Juventude Cidadã), com amplitudes e formatos distintos, dependendo do órgão executivo gestor (CORROCHANO, 2011; OLIVEIRA, M., 2011; MATSUZAKI, 2011).
- O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec⁸²): sob coordenação do Ministério da Educação (MEC), é um programa que aglutinou outras iniciativas deste ministério relacionadas à formação profissional, como a Expansão da Rede Federal, Programa Brasil Profissionalizado, FIES-Técnico e Rede e-Tec Brasil. Com idades variáveis, embora prioritariamente dirigido à juventude, o programa disponibiliza oferta de cursos de qualificação e técnicos de nível médio operacionalizados pelos SNA (que recebem do Estado para este serviço) e escolas técnicas públicas. A promulgação da Lei 12.513/2011 que criou o Pronatec elevou os SNA ao Sistema Federal de Ensino, equiparando-os aos IF. No segundo semestre de 2014, o governo anunciou uma nova modalidade referente ao Pronatec. Resultado da articulação da Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa e o MEC, objetiva-se com que as pequenas e microempresas dispensadas (embora não proibidas) de contratar aprendizes, venham a se valer destes.

⁸¹ BRASIL. Lei 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 nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11129.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

⁸² BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

Trata-se da variante “Pronatec Aprendiz”. O governo pretende financiar entidades formadoras (com recursos do FAT) para custear a formação profissional dirigida a estes jovens⁸³. Até o final de 2014, não se sabe se este financiamento poderá envolver também as entidades sociais.

A despeito de tantas iniciativas, e críticas em relação aos meios empregados que implicam em problemas de controle, há outras, tão contundentes quanto, em termos de seus resultados:

Nota-se que, diferentemente de outras nações industrializadas, o Brasil não terminou constituindo um sistema público nacional de emprego, com medidas articuladas e integradas entre si e universalizadas para o conjunto do mercado de trabalho (formal e informal). O que se constituiu foi uma mera agregação de iniciativas, que opera muitas vezes em regime de sobreposição no atendimento de certas “clientelas”, com efetividade e eficácia discutidas (POCHMANN, 2012, p.50).

2.3.3 Diálogo com a juventude

Um conceito que se faz presente nas políticas públicas dirigidas à juventude brasileira é o princípio de individualização dos riscos, isto é, a personalização do sujeito em risco, o qual sugere que o Estado responsabiliza o próprio sujeito pelas causas dos problemas que lhe concernem: no universo das relações do trabalho, se o cidadão está desempregado, a culpa é dele que não se qualifica, e não do Estado que não cria condições econômicas favoráveis ao emprego⁸⁴. Esta noção de risco é categórica para a segmentação de públicos beneficiários de políticas públicas, favorecendo a delimitação de recortes populacionais para inserção ou não no contingente de beneficiários da ação do Estado. Assim, emerge um universo administrável amplo, traduzido pelo conceito de recorte populacional, o qual “*torna acessível aos funcionários governamentais um conjunto de instrumentos racionalmente manipuláveis para alcançar largos setores dos habitantes de um país enquanto alvo de suas políticas*” (CHARTTERJEE⁸⁵, 2004 apud OLIVEIRA, M., 2011, p.37).

⁸³ Permite-se concluir, a partir da expedição de portarias pelo MEC, que a perspectiva é que os cursos que se prestem à formação de aprendizes sejam desenvolvidos através de itinerários formativos e famílias ocupacionais.

⁸⁴ É inegável a articulação que este pensamento apresenta com a teoria do capital humano, no universo da educação.

⁸⁵ CHATTERJEE, Partha. **The Politics of the Governed: considerations on political society in most of the world**. Nova York, Estados Unidos: Columbia University Press. 2004.

A intersecção das atribuições do poder público, empresas e entidades formadoras é formada em prol do beneficiário da política pública: o jovem, de 14 a 24 anos incompletos, frequentando a Educação Básica (caso não a tenha concluída). Na prática, o jovem que a política pública busca atingir não é todo e qualquer sujeito desta faixa etária:

A Aprendizagem é de fato uma política pública através da qual o Estado proporciona um meio de inclusão social dos jovens que muitas vezes são provenientes de famílias de baixa renda (classes C e D, correspondendo respectivamente a R\$ 1.459,00 e R\$ 680,00 de renda média familiar), e que dificilmente possuem as mesmas oportunidades de classes sociais mais ricas, tanto para obter uma educação de qualidade, bem como se inserirem em empregos de posição maior (MATSUZAKI, 2011, p.61).

Segundo estudo do DIEESE, além das altas taxas de desemprego, os jovens sem qualificação adequada e experiência são inseridos no mercado de trabalho de forma precária (caracterizado por trabalho cansativo, pouco criativo e frequentemente insalubre) e com baixa remuneração para composição da renda familiar. A questão da empregabilidade para os jovens é mais complexa quando comparada aos adultos. Flori (2005) realizou estudo que aponta que a dificuldade do jovem em permanecer no emprego por um período de tempo mais longo é mais crítica do que encontrar este emprego, seja ele o primeiro ou não. Assim, jovens têm maior dificuldade de compatibilidade entre emprego disponível e alguma vocação, o que pode implicar em maior rotatividade, além do fato dos menores custos de demissão pelos empregadores.

Finalmente, como resultado dos fatores acima (mas não exclusivamente), o desemprego é mais contundente aos jovens do que aos adultos:

Em períodos de contração ou de recessão, as taxas de desemprego juvenis elevam-se mais rapidamente que as dos adultos, e em momentos de expansão diminuem mais lentamente. Esse comportamento sugere a existência de causas específicas do desemprego dos jovens, para além daquelas que provocam o desemprego para a população em geral (CORROCHANO, 2011, p.51).

No entanto, Menezes Filho (2014) faz um contraponto. Destaca que os jovens menos escolarizados têm se dedicado mais à escolarização do que à busca do emprego, o que auxilia na manutenção de baixa taxa geral de desemprego ainda que o crescimento do PIB seja baixo nos últimos anos. Em seu ponto de vista, o aumento real da renda das famílias entre 2005 e 2012, devido à valorização do salário mínimo, implicou que a primeira medida em âmbito familiar fosse o fomento à

dedicação aos estudos dos filhos. Esta informação, no entanto, conforme aponta o próprio autor, não significa que os jovens em geral estejam deixando de trabalhar para estudar. O desemprego é fato real mesmo em períodos de mercado aquecido, posto que o jovem incluído na faixa etária da Aprendizagem responde por metade da taxa de desemprego do país (POCHMANN, 2004, p.232).

Com vistas a contornar estas dificuldades, parte significativa dos jovens que trabalham buscam frequentar as aulas regularmente, o que evidencia que a juventude brasileira tenta, na medida do possível, conciliar o trabalho e o estudo. No entanto, é evidente a falta de tempo para dedicação maior aos estudos e a defasagem entre a idade e a série frequentada:

Assim, jovens em condições de inserção no mercado de trabalho superiores aos dos pais, em termos de escolaridade e formação profissional, encontram-se diante da frustração do desemprego recorrente ou da desolação da ocupação de baixa remuneração. Responsável pela incapacidade de alcançar a independência econômica. Aos pais, resta, muitas vezes, o ceticismo de um certo fracasso associado à educação ofertada aos filhos, que tende a ser vista como inadequada para viabilizar o sucesso no mercado de trabalho (POCHMANN, 2004, p.223).

Considerando este cenário, a Aprendizagem poderia ser vista como uma tentativa de ação ordenada do Estado para mediar a transição de ingresso do jovem, da escola ao mercado de trabalho. Esta visão, de caráter preliminar, baseada em leituras macroeconômicas, está isenta da análise da trajetória da política pública.

Uma linha de argumentação acerca da emergência de políticas dirigidas à juventude pode ser a evolução natural das políticas dirigidas aos menores de 16 anos, sobretudo às crianças. Como será possível apurar no capítulo 4 desta dissertação, parte significativa da trajetória da Aprendizagem nacional é influenciada por protocolos internacionais que o Brasil adere no combate ao trabalho de crianças e adolescentes. Neste sentido, um dos diálogos que a Aprendizagem se propõe fazer é justamente quando a sociedade brasileira, no século XXI, ainda se depara com crianças e jovens alheios ao sistema escolar, trabalhando.

A despeito da efetiva necessidade do Estado prover políticas públicas aos jovens, cumpre questionar a pertinência do direcionamento destas aos jovens mediante a rubrica de “públicos de risco” e “vulneráveis”, como se o Estado tivesse o dever de compreender crianças e jovens como riscos populacionais a serem administrados. Os próximos capítulos poderão evidenciar como a Aprendizagem brasileira se tornou historicamente um tema para lidar com os jovens em “situação de risco”:

a) as crianças;

Argumentar sobre o trabalho de crianças é antes de tudo, compreender que se trata de um fenômeno que tem procurado diferentes meios de legitimação social ao longo de décadas, mas que sempre foi tolerado nas sociedades capitalistas⁸⁶. Se o trabalho de crianças e jovens tem se prestado ao complemento da renda familiar das famílias pobres, e a miséria é ainda o fator crítico deste fenômeno, não se pode excluir dos argumentos para sua manutenção um elemento moralizador, pois, desde a PNAD de 1999, apurou-se que 62% das crianças com idade entre 10 a 14 anos que trabalham, o fazem sem obter remuneração (DIEESE, 2001, p.175). Não se pode ignorar o conceito generalizado do trabalho – genericamente, como se todo trabalho fosse de natureza leve, prazeroso, saudável e monetariamente vantajoso – como remissão para o crime, a drogadição ou meramente de uma conduta aceitável (em oposição ao popular “vagabundo”). Desta forma, a partir deste discurso ideológico travestido em senso comum, compreende-se que,

se o trabalho fosse o que essa ideologia proclama, também os filhos de famílias ricas deveriam passar sua infância e adolescência trabalhando. Mas são os pobres que lançam mão do recurso e do argumento do trabalho (...) na infância e nos primeiros anos da adolescência[, o qual é] muitas vezes naturalizado, tolerado e até incentivado pela sociedade (DIEESE, 2001, p.191).

No entanto, foi a partir das disposições constitucionais de 1988 que o Estado lançou mão de atualizar sua visão acerca da infância e adolescência desde o Código de Menores de 1979, através da promulgação do ECA em 1990. O Estatuto, com efeito, é um marco referencial para políticas públicas dirigidas à juventude como um todo, integrando direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Ainda que a Aprendizagem seja dirigida à juventude, ela não deixa de ocupar uma lacuna que antes fora preenchida pelo trabalho de crianças no imaginário dos legisladores e *policy makers*. Esta visão ficará mais evidente ao se analisar as conjunturas críticas que motivaram uma mudança da política pública na redemocratização, no capítulo 4.

⁸⁶ Esta tolerância será objeto de análise no capítulo 3.

b) jovens, sujeitos de direitos.

Ao observar como o Estado tem reagido em termos de soluções programáticas à relação educação e trabalho para os jovens, destaca-se inicialmente a diretriz da UNESCO (2004a) na definição do escopo de políticas públicas dirigidas à juventude em termos etários:

Do ponto de vista demográfico, os jovens são, principalmente, um grupo populacional que corresponde a uma determinada faixa etária que varia segundo contextos particulares, mas que, geralmente, está localizada entre os 15 e os 24 anos de idade (...) (p.25).

Esta faixa etária é aquela a qual se insere a ampla maioria dos aprendizes e beneficiários de outras políticas públicas similares. Eis o motivo, nos termos de Ribeiro (2011), que as políticas públicas dirigidas à juventude se tangenciam e frequentemente se sobrepõem em termos de seus princípios e objetivos, como foi possível analisar no item referente aos diálogos com o trabalho.

Souza, P. (2011) considera a emergência, nos últimos anos, de um campo referente às políticas públicas dirigidas especificamente à juventude. Tal constatação se dá pelo fato da atuação do jovem no mundo do trabalho e com acesso à educação deficitária não ser mais objeto de análise como marca de subdesenvolvimento nacional, mas como sujeito de direitos (LEITE⁸⁷, 2003 apud CORROCHANO, 2011), manifestado tanto por suas reivindicações quanto por sua participação na macroeconomia. A esta visão, somam-se estudos e pesquisas com referência às disfunções do processo de socialização da juventude carregadas de negativismo (VELASCO, 2012, p.245) que, nos termos de Abramo⁸⁸,

(...) só está presente para o pensamento e para a ação social como 'problema': como objeto de falha, disfunção ou anomia no processo de integração social; e, numa perspectiva mais abrangente, como tema de risco para a própria continuidade social" (1997 apud OLIVEIRA, M., 2011, p.46).

⁸⁷ LEITE, E. Juventude e Trabalho: criando chances, construindo a cidadania. In: FREITAS, Maria V.; PAPA, Fernanda C. (Orgs). **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez; Ação Educativa; Fundação Friedrich Ebert, 2003.

⁸⁸ ABRAMO, Helena W. Considerações sobre a tematização da juventude no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Nº 5, p.29. 1997.

Tal visão, caracterizada como “prevenção” ou “controle das condutas de risco” não é diferente daquela em relação à trajetória da Aprendizagem no Brasil, perpassando todas suas transformações como será possível acompanhar mais adiante.

No entanto, observando um marco institucional do Estado, convém destacar a promulgação do Estatuto da Juventude⁸⁹, que implicou na constituição do Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE), o qual compete o planejamento e coordenação de políticas dirigidas à juventude em caráter federativo. Além disso, é criada em 2005 a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), com vistas à gestão pública de assuntos neste sentido, bem como o Conselho Nacional da Juventude (Conjuve) e seus similares em níveis estadual e municipal.

Em relação aos conselhos, em se tratando de participação e democracia, observa-se *“(...) que a ideia de participação social enquanto processo de compartilhamento de poder e de deliberação e influência está em disputa dentro do governo e também entre aqueles que constituem a sociedade civil”* (SOUZA, P., 2011, p.167), razão pela qual torna-se relevante refletir até que ponto os jovens participam das políticas públicas dirigidas para eles mesmos. Finalmente, convém expor a posição de Cohn (2004) que menciona as dificuldades de ascensão e desenvolvimento das iniciativas do Estado para empoderamento juvenil. Sob seu ponto de vista, a problemática não se resume aos aspectos de gestão, mas às premissas, posto que a juventude não encontra espaço na proteção social porque esta é gerida em caráter contributivo. É neste cenário que a Aprendizagem emerge como opção política de destaque, uma vez que implica no financiamento pela iniciativa privada e a incorporação de diversas premissas de outras iniciativas dentro de seu repertório, como qualificação profissional disseminada e protagonismo do terceiro setor.

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

2.3.4 Dados quantitativos

Esta seção pretende destacar os números referentes ao jovem que estuda e trabalha no Brasil, bem como aqueles específicos da Aprendizagem. Valendo-se de dados do IBGE, bem como aqueles tornados públicos pela fiscalização do trabalho e pela RAIS⁹⁰ (mediante responsabilidade do MTE), foi possível observar uma série de informações pertinentes ao retrato da juventude e da Aprendizagem brasileira.

Conforme a PNAD⁹¹ 2012, o Brasil tem 10,4 milhões de pessoas na faixa dos 15 aos 17 anos, 6,6 milhões na faixa dos 18 e 19 anos, e 15,8 milhões na faixa dos 20 aos 24 anos, o que compõe 32,8 milhões de jovens no espectro legal da Aprendizagem. A primeira faixa apresenta índice de escolarização de 84%, isto é, 16% dos jovens estão fora da escola. Um ponto a considerar é que há mais jovens de 15 a 24 anos trabalhando do que apenas estudando. Dos 33 milhões de brasileiros de 15 a 24 anos, 19,4 milhões fazem parte da população economicamente ativa (PEA), sendo 3,3 milhões na faixa prioritária dirigida à Aprendizagem, isto é, até 18 anos incompletos. Do total de jovens inseridos na PEA, 35% estão na economia informal. A PNAD de 2009 revelou que em 70% das famílias nas quais há jovens de 15 a 17 anos a renda mensal não chega a um salário mínimo per capita, sendo que 40% destas famílias vivem com renda mensal inferior a meio salário mínimo per capita.

O Censo de 2010 revelou que, em todo Brasil, o percentual de jovens entre 15 e 17 anos que não frequentava a escola, mas estavam atuando no mercado de trabalho foi igual a 26%. Ainda que a faixa de atuação da Aprendizagem se estenda até os 24 anos, estes índices revelam que cerca de um quarto dos jovens brasileiros trabalham, e o fazem com prejuízo à frequência escolar.

Tão alarmante quanto é o dado complementar que aponta que 14% não trabalham, tampouco estudam⁹². Isto pode significar que estes jovens não incluem nem o trabalho, tampouco o estudo como referência de seu projeto de vida. A redução do ensino noturno é uma tendência que se verifica desde 2005, e significa tanto a pressão no aumento das matrículas no período diurno como a evasão de estudantes na faixa etária acima dos 18 anos.

⁹⁰ Sigla de Relação Anual de Informações Sociais, sob responsabilidade do MTE.

⁹¹ Sigla de Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, sob responsabilidade do IBGE.

⁹² Comumente identificados como a população “nem-nem”, ou seja, “nem trabalham”, nem estudam”.

Outros aspectos significativos, desta vez oriundos do INEP⁹³, são as taxas de evasão e repetência no Ensino Médio (13% em ambos os casos em 2011) e a distorção série-idade no Ensino Médio, igual a 29,5% em 2013. Quanto à continuidade dos estudos, mais de 60% dos concluintes do Ensino Médio não vão para a Educação Superior.

Os números da educação profissional técnica de nível médio em 2013, segundo dados do INEP, corresponderam a 1,4 milhão de matrículas e, conforme estruturação deste ramo educacional⁹⁴, são divididas em: 54% como subsequentes ao Ensino Médio, 24% integradas e 22% concomitantes. Os principais eixos tecnológicos que concentraram estas matrículas são “ambiente, saúde e segurança”, com 22%; “produção industrial”, com 20% e “gestão e negócios”, com 19%.

Dados do IBGE de 2013 revelam que a força de trabalho brasileira naquele ano correspondeu a 107 milhões de pessoas. A representatividade da Aprendizagem junto à força de trabalho brasileira é mínima, 0,31% em 2013. Considerando que o desemprego juvenil (entre 15 e 24 anos) é significativamente mais elevado que a taxa de desemprego geral no país, é prudente analisar mais detalhadamente os números da Aprendizagem brasileira.

A tabela 1, ao lado, permite acompanhar os grandes números da fiscalização do trabalho desde a promulgação da Lei Federal nº 10.097/2000 até 2013. Ao longo deste período, a quantidade média de três mil AFT fiscalizou anualmente cerca de 300 mil empresas, o que implicou uma média de 113 mil autos de infração e 58 mil aprendizes contratados por ano motivados pela

fiscalização. Todavia, nem todos os números são passíveis de análise a partir de média.

Tabela 1 - Contratação de aprendizes através do esforço da fiscalização do trabalho entre 2000 e 2013

Ano	Total de AFT	Empresas fiscalizadas	Aprendizes contratados	Autos de infração lavrados
2000	3.131	353.617	850	95.828
2001	3.080	296.741	1.919	93.552
2002	3.044	304.254	11.111	92.988
2003	2.837	285.241	18.146	103.308
2004	2.927	302.905	25.215	100.413
2005	2.935	375.097	29.605	107.064
2006	2.873	357.319	44.049	115.085
2007	3.173	357.788	52.676	113.087
2008	3.113	299.013	55.637	108.722
2009	2.949	282.377	68.926	113.362
2010	3.061	255.503	87.823	108.253
2011	3.042	269.253	118.164	135.741
2012	2.875	269.025	140.900	143.025
2013	2.719	275.139	160.256	155.941

Fonte: MTE/SIT

⁹³ Sigla de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, autarquia federal vinculada ao MEC.

⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o §2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

O crescimento na contratação de aprendizes é progressivo desde 2000 e, apesar da queda da quantidade de AFT e de empresas fiscalizadas, nunca foram emitidos tantos autos de infração quanto nos últimos três anos. Isto significa que, a despeito de não haver aumento da infraestrutura física para fiscalização do trabalho, os resultados são mais eficientes em termos de celebração de contratos de Aprendizagem, o que permite observar que o cumprimento da política pública foi alçado como uma das prioridades de ação fiscalizatória do AFT. Se a razão de contratos celebrados por AFT à época da regulamentação da Aprendizagem (em 2005) era igual a 10, em 2013 o índice se aproxima de 60, o que corresponde a mais de um contrato motivado pela fiscalização por semana (cinco por mês).

O ano de 2013 registrou, segundo a RAIS, o total de 327 mil vínculos trabalhistas de aprendizes no país. Tal como os dados oriundos do MTE, os números são progressivos. Nota-se que a RAIS informa números distintos do MTE, pelo fato daquele ministério apontar apenas os contratos celebrados motivados pela ação fiscalizatória. Neste sentido, o gráfico 1 tem condição de revelar o crescimento da contratação de aprendizes desde 2000 de modo total, motivado ou não pela fiscalização do trabalho. Observa-se que a ação fiscalizatória é aquela que alicerça a ação desmotivada (isto é, independente da pressão do AFT junto à empresa). A iniciativa das empresas alheia à cobrança do AFT não é autônoma, pois não há deslocamento significativo da linha verde em relação à azul depois de 2007, não podendo assim sugerir que as empresas contratariam aprendizes independentes da pressão fiscalizatória ou, no limite, da existência da cota.

Gráfico 1 - Evolução de contratação de aprendizes entre 2000 e 2013

Outra fonte de informações para mensurar os vínculos trabalhistas de aprendizes se refere aos maiores segmentos contratantes. Este levantamento apresenta um viés importante. Em 2013, o comércio varejista foi o maior empregador de aprendizes com 55,4 mil vínculos. No entanto, o segundo e terceiro maiores empregadores correspondem ao agrupamento de entidades sociais que celebram contratos com os aprendizes (prerrogativa prevista pelo artigo 431 da CLT), substituindo o papel da empresa como empregador e sendo ressarcidas por esta iniciativa. O agrupamento CNAE⁹⁵ “atividades de organizações associativas” e “serviços de assistência social sem alojamento” compuseram respectivamente 39,2 mil e 31,6 mil vínculos de aprendizes. Logo, 22% de todos os vínculos empregatícios na condição de aprendizes são assumidos pelas entidades sociais, o que não permite qualquer conclusão segura acerca dos setores econômicos de atuação destes aprendizes, já que podem estar inseridos em empresas de qualquer natureza. Assim é pertinente analisar abaixo, no gráfico 2, a evolução da participação das entidades sociais na condição de contratantes desde o ano 2000: ainda que a iniciativa de contratação direta pelas empresas tenha aumentado mais do que a atuação das entidades sociais na condição de contratantes (em 2004 representou 48% dos vínculos), os números brutos revelam que a prática dos vínculos empregatícios formados entre aprendizes e entidades sociais na condição de contratantes aumentou 71 vezes desde a previsão legal em 2000.

⁹⁵ Sigla de Classificação Nacional de Atividade Econômica, sob responsabilidade do IBGE.

Outro ponto a ser destacado é a quantidade de vínculos de aprendizes nas categorias CNAE referentes à “administração pública, defesa e seguridade social”. Desde 2006, somam-se mais de seis mil vínculos⁹⁶.

O ímpeto contratual não deixa de incluir justificativas financeiras. A título de exercício, tomando-se como base os 327 mil contratos celebrados em 2013, ao longo de um ano eles correspondem a 13 vezes a remuneração do salário mínimo federal (já que é a remuneração mais incidente) vigente à época de R\$ 678, o que implica em aquecer o mercado com R\$ 2,8 bilhões disponíveis como renda direta aos jovens, além de agregar ao FGTS o montante de R\$ 57,6 milhões.

Gráfico 3 - Contratação de aprendizes por porte do estabelecimento em 2013

Fonte: RAIS

Conforme disposto a seguir no gráfico 3, segundo dados da RAIS, em 2013 a maior distribuição dos aprendizes (55%) se concentra em estabelecimentos acima de 250 funcionários. No entanto, há estabelecimentos dispensados da contratação compulsória (por serem pequenas e microempresas) que

optam por fazê-lo: foram 11,4 mil em 2012 e 3,8 mil em 2013.

Ainda segundo os dados da RAIS de 2013, em relação à remuneração, 64% dos aprendizes recebem o piso federal. Do restante, destacam-se 11% que recebem entre um e 1,5 salário mínimo e 23% que recebem a metade do piso nacional, provavelmente pelo fato de firmarem contratos com jornada diária de quatro horas. Apesar de eventuais reclamações de custeamento, apenas 571 aprendizes em 2013 tiveram remuneração mensal superior a dois salários mínimos.

Quando pesquisada a média salarial em 2013 do aprendiz na circunstância da entidade social atuar como contratante, revelou-se que em 85% destas, há remuneração de até um salário mínimo, o que vai ao encontro do entendimento de

⁹⁶ A problemática aparece pela seguinte linha de raciocínio. Se a Aprendizagem é a perspectiva de provimento de mão de obra qualificada, questiona-se a finalidade da administração pública em elaborar editais para contratação de aprendizes por até dois anos sem a previsão de efetivação, uma vez que não há regulamentação sobre esta prática e, para esta finalidade, deveriam prestar concurso público. Ressalte-se que neste montante não estão incluídas as empresas públicas, cuja natureza implica na mesma linha de raciocínio crítico e resulta em números maiores ainda, o que permite compreender que o Estado lança mão da contratação de aprendizes independente do princípio genérico de contar com a mão de obra qualificada, mas para reforçar a conta. A título de exemplo, só os Correios foram obrigados a contratar 3,6 mil aprendizes em 2012, com a impossibilidade de contratação destes ao término do programa por se tratar de uma empresa pública.

que as empresas buscam as entidades sociais na condição de contratantes para fugirem dos salários e eventuais benefícios dispostos nos acordos coletivos.

Finalmente, a análise das ocupações dos aprendizes. Do total das ocupações que puderam ser enquadradas em subgrupos ocupacionais nos termos da CBO, pode-se compreender a perspectiva de atuação profissional dos egressos dos programas de Aprendizagem.

Em 2013, dois a cada três jovens foram qualificados em programas na área de gestão, o que os classifica genericamente como “escriturários”, proporção muito superior se comparada à área tecnológica de “gestão e negócios” no âmbito dos programas técnicos de nível médio. Conforme a CBO, este agrupamento engloba uma série de ocupações como “auxiliar de escritório”, “assistente administrativo” e “auxiliar de pessoal”. O gráfico 4, na sequência, revela que a Aprendizagem brasileira tem se pautado como política para formação de quadros administrativos nesta mesma proporção há 10 anos.

A conclusão que se pode extrair deste capítulo corresponde à compreensão da Aprendizagem como uma política pública dirigida à juventude brasileira, inserida entre expectativas divergentes. O MTE, órgão responsável pela condução da Aprendizagem brasileira, apresenta duas divisões (SPPE e SIT) que disputam o protagonismo da efetividade da política pública. Há diversidade entre as entidades formadoras assim como entre as empresas, e a relação entre elas, a partir de 2000, será o elemento concreto que definirá a característica da Aprendizagem atual, como será possível verificar no capítulo 4.

Além disso, a Aprendizagem se insere em uma malha de relações complexas em termos das imagens políticas, o que implica na articulação de arenas políticas distintas dentro das esferas da educação e do trabalho. Objetivando compreender a Aprendizagem brasileira, o próximo capítulo investigará o desenvolvimento e as particularidades desta política pública em outros países, ao apresentar suas trajetórias históricas e contrastar as imagens e arenas políticas as quais estão inseridas.

3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL COM APRENDIZAGEM

Revelados os mecanismos da política pública brasileira e as relações com as políticas e programas de Estado, busca-se traçar agora um contraponto comparativo. Para isso, julga-se pertinente ampliar a definição de Aprendizagem disposta por Gonon (2011)⁹⁷. Se aquela foi empregada para se compreender, objetivamente, o tema desta investigação, esta serve para compreender o papel social que a Aprendizagem ocupa nas sociedades:

Apprenticeship is an international concept which provides a structure within which young people can learn and, most importantly, demonstrate their abilities and potential whilst, at the same time, discovering their identity. In traditional societies, apprenticeship was associated with rites of passage (...): it includes the cultural and social aspects of going to, and being at, work which help socialize apprentices into workplace (and adult) roles (FULLER e UNWIN, 1998, p.154).

Assim, objetivando compreender por que e como surgiu a Aprendizagem, conforme apontamento de Lima (1975, p.159), não se pode compreender a profissionalização tampouco o desenvolvimento dos Estados de bem-estar social como fundamento para que a Aprendizagem tivesse um propósito na contemporaneidade, sem estudar as antigas corporações de ofício. É a partir desta visão que as diversas trajetórias da política pública têm início.

3.1 A matriz europeia

Schriewer (1990, p.106) ressalta a grande importância desempenhada pelos grêmios e corporações de ofícios para estabilidade da sociedade medieval e moderna. Segundo o autor, seu valor se dava por sua “polifuncionalidade”, ao realizar tarefas de representação de interesses empresariais e de interesses sindicais; como órgão solidário, provedor de assistência social; órgão regulador da formação profissional; e órgão de inspeção industrial. Esta característica implica em compreender a difícil dissociação, naquele momento histórico, de elementos como empresa e ocupação, indústria e artesanato, ou formação e trabalho. Isto leva a crer na ocorrência de

⁹⁷ Cf. nota de rodapé 1.

conjunturas críticas para dissociar estes elementos, da forma como os entendemos hoje.

3.1.1 As corporações de ofícios

Antonetti (1977, p.79) destaca que a unidade fundamental produtiva durante o período medieval e moderno europeu foi a oficina. Ela reuniu, sob a autoridade do mestre artesão, alguns trabalhadores como os oficiais e aprendizes. O aprendizado começava cedo, geralmente por volta dos 10 ou 12 anos, e sua duração foi aos poucos regulamentada: muito longa em certos ofícios, como a ourivesaria, ela variava de acordo com o ofício⁹⁸.

O aprendiz não recebia salário na maior parte dos casos; ao contrário, seus parentes pagavam pela relação de Aprendizagem. Membro da família, o aprendiz tornava-se também um elemento da empresa: ele podia ser cedido por seu mestre a um confrade e fazia parte do ativo sucessório daquele, caso falecesse. Aqueles que tivessem terminado suas experiências como aprendizes denominavam-se oficiais (ou companheiros, conforme outras fontes). Sennett (2012a) sintetiza a relação de poder que caracterizava a oficina medieval:

Uma definição mais satisfatória de oficina é a seguinte: um esforço produtivo no qual as pessoas lidam diretamente com questões de autoridade. Essa austera definição não procura saber apenas quem manda e quem obedece no trabalho, mas também está atenta às capacitações como fonte de legitimidade do comando ou de dignidade da obediência (p.68).

Durante a baixa Idade Média, segundo Cipolla (1974, p.110), o mecanismo da Aprendizagem foi vantajoso ao sistema produtivo: contar com um aprendiz de um ofício implicava em fazer o jovem produzir enquanto aprendia. Assim, o custo conjuntural de sua educação⁹⁹ era praticamente eliminado. Mais adiante, será possível observar que este mesmo raciocínio permanecerá inclusive no início do século XX, quando representantes do patronato discutiram a regulamentação da Aprendizagem em caráter de política de Estado.

⁹⁸ O contrato de aprendizagem era fixado por ata notarial ou pública por até sete anos (SENNETT, 2012a, p.72): o mestre tomava (apenas um único) aprendiz na sua família, juridicamente sob seu poder paternal, e se comprometia a lhe ensinar o ofício que poderia durar até 10 mil horas.

⁹⁹ Toda a preparação técnica e profissional foi dada através da Aprendizagem. As corporações de ofícios regulavam a educação profissional em pormenor e, em alguns casos, para proveito dos filhos de seus membros, organizaram cursos que proporcionavam os rudimentos de leitura e escrita (SENNETT, 2012a).

Cabe ressaltar, no entanto, que há mais nesta relação do que simplesmente formação profissional. O mestre da oficina era investido de autoridade moral equivalente a um abade e a moralidade esteve impregnada no produto final da relação de aprendizagem. Tão relevante quanto saber o ofício, era a compreensão dos rituais pertinentes àquela relação (SENNETT, 2012a): saber fazer era tão importante quanto saber ouvir, saber ver, saber calar-se, saber obedecer e saber comportar-se, o que se concluiu que a Aprendizagem no decorrer da Idade Média e início da Idade Moderna constituiu-se em um propósito edificante e moral. Não à toa, o filósofo Pico della Mirandola, contemporâneo à experiência das corporações de ofícios, compreendia a expressão *Homo faber* como o ‘homem que faz a si mesmo’ (SENNETT, 2012a).

O modelo de Aprendizagem europeu esteve intrinsecamente vinculado às corporações de ofícios, que sintetizavam o sistema econômico de circulação de bens produzidos através do gozo de um monopólio comercial dentro de uma comunidade. A situação começou a mudar no Renascimento por uma desvalorização econômica e cultural da prática. Economicamente, devido às “*exigências das manufaturas, agora ávidas de força de trabalho livre do seu controle, barata e fácil de contratar e de se dispensar*” (CUNHA, 2000a, p.13), motivadas pelo aumento da demanda. Culturalmente, porque o Renascimento imprimiu a diferença entre o artista e o artífice, o primeiro louvado pela genialidade com um ambiente de formação próprio das escolas de Belas Artes (BARRETO, 2013), prestigiada e estimulada pelo mecenato; e o segundo, anônimo, economicamente enfraquecido e restrito às oficinas (CUNHA, 2000a). A separação entre o artista e o artífice é cada vez maior no decorrer do tempo, até o momento em que os grêmios perdem seu poder político e econômico, implicando no conflito de legitimação no trato com os aprendizes.

Porém, a ideia de Aprendizagem na Europa não desapareceu. Ela foi reestruturada sob novas bases. É notório observar que o modelo de Aprendizagem europeu derivado das corporações de ofício efetivamente deu lugar a um novo sistema por uma conjuntura crítica: aquele inaugurado pela Revolução Industrial, pactuado com o liberalismo que liquidou os monopólios das corporações de ofícios e a consequente ascensão de grandes companhias (MICKLETHWAIT e WOOLDRIDGE, 2003). Em outras palavras, novos e poderosos atores despontaram com a formação dos estados nacionais e buscaram imprimir técnicas de produção visando atender

demandas em massa, em substituição às técnicas em ritmo lento, conservadas dentro da segurança monopolística patrocinada pelos burgos, desenvolvidas dentro da oficina para atender freguesias comunitárias.

3.1.2 Tutela pelo capitalismo

Nos termos da importância do papel da qualificação no empreendimento capitalista, há um conflito com o modelo gremista. Trata-se, nos termos de Schriewer (1990, p.108), de um conflito de legitimação, isto é, uma polarização do modelo tradicional em contraposição a um movimento, patrocinado pelo capitalismo, que demandava por maior racionalização, secularização e penetração do Estado-Nação moderno. Este autor observa, então, três caminhos para a Aprendizagem:

- Os modelos continuariam a se vincular às instâncias de mediações tradicionais nas comunidades solidárias gremistas (o que seria combatido pelo patronato);
- Os modelos se desvinculariam das formações tradicionais, sendo estas substituídas por colegiados que expressassem uma vontade coletiva (tornando-se realidade em alguns modelos de Estado de bem-estar social);
- Os modelos se desvinculariam das formações tradicionais, sendo estas substituídas por uma regulamentação externa formal (controle burocrático-estatal) ou informal (conforme demanda dos mercados). Especificamente neste terceiro caminho, parte significativa dos Estados de bem-estar social optou por chamar para si o controle.

Por que a Aprendizagem seria importante para o Estado capitalista? Offe (1984) descortina o interesse deste em termos de política de formação profissional:

Parece ser mais fecundo interpretar a política educacional estatal sob o ponto de vista estratégico de estabelecer um máximo de opções de troca para o capital e para a força de trabalho, de modo a maximizar a probabilidade de que membros de ambas as classes possam ingressar nas relações de produção capitalistas (p.129).

O que Offe quer dizer é que uma política pública de formação profissional permitiria, para além da antiga tradição gremista, uma malha diversificada de oferta por parte do operariado para que este pudesse barganhar nas relações de produção

capitalista e, em última análise, inseri-los no processo capitalista para que, tanto quanto trabalhadores, sejam consumidores.

Complementando a posição de Offe, Gorz (1987) apresenta outra leitura, ressaltando a conquista do capitalismo em reduzir o poder operário e a autonomia deste sobre a produção:

Fez crescer conjuntamente a potência técnica do proletariado em seu conjunto (do trabalhador coletivo) e a impotência dos proletariados como indivíduos, equipes e grupos (...) O desenvolvimento capitalista deu-lhe uma estrutura tal que é impossível que os proletários de carne e osso se reconheçam nele, identifiquem-se com ele, interiorizem-no como sua realidade e sua potência próprias. Isso é assim porque, estruturado pela divisão capitalista do trabalho, ajustado às exigências inertes dos maquinismos a que serve, o trabalhador coletivo funciona, ele próprio, como um mecanismo: à maneira e segundo o modelo dos exércitos. Desde sua origem a linguagem industrial é uma linguagem militar (p.40).

Neste sentido, a Aprendizagem se articula ao projeto capitalista para uma função muito além da diversificação da oferta de mão de obra. Tributário de um propósito edificante e moral vigente há séculos, aliás conveniente, prestou-se à naturalização da ideologia capitalista em si, como a divisão do trabalho, a subordinação, o comportamento coletivo e a produtividade. Ecoando os estudos de Bourdieu, o Estado capitalista revelou-se genuinamente interessado na Aprendizagem na virada do século XIX para o século XX, para manter à sua disposição um exército de mão de obra que compartilhasse do arcabouço simbólico do capitalismo e que servisse, nas primeiras décadas daquele século, aos propósitos da organização científica do trabalho:

Escolar e depois operário, o trabalhador, livre de toda preocupação intelectual e de toda curiosidade, estaria assim condenado a não ocupar na sociedade senão um lugar intermediário entre a máquina e o engenheiro (...) A vida decorrer-lhe-ia numa monotonia sossegada (ROUSSELET, 1963, p.93).

Em suma e, utilizando-se da mesma linguagem de Gorz (1987), considerando a pouca relevância do sujeito individual neste processo, sobre o que pensa ou o que deseja, institucionalizar a Aprendizagem como mecanismo a serviço do Estado capitalista revelou-se uma ferramenta apropriada ao processamento formal do trabalhador coletivo.

Os postulados de Offe e Gorz se complementam à medida que compreendemos que o objetivo material da Aprendizagem é formar o trabalhador para o mercado de trabalho, não para si mesmo:

O proletário acabado é aquele cujo trabalho, inteiramente heterônomo, só tem utilidade quando combinado com o trabalho de um grande número de outros trabalhadores (...) O proletário acabado, portanto, trabalha exclusivamente para a sociedade: é puro fornecedor de trabalho geral abstrato e, por conseguinte, puro consumidor de bens e serviços de mercado (GORZ, 1987, p.49).

Logo, tanto o argumento de Offe quanto Gorz são leituras que buscam justificar o interesse do Estado em tomar para si a Aprendizagem. Era necessário, no entanto, algum fato gerador que despertasse a atenção do patronato para que tivesse um olhar diferenciado para a Aprendizagem. Com exceção da Alemanha, as corporações de ofícios não gozavam de qualquer prestígio da Europa, embora ainda tutelassem a formação de aprendizes, sobretudo porque, historicamente, concentravam a capacidade de instrução para o trabalho. Assim, este fato gerador coincidiu com o amadurecimento da Segunda Revolução Industrial, na segunda metade do século XIX¹⁰⁰.

Desde o encerramento das Guerras Napoleônicas o entusiasmo da aplicação da ciência em todas as atividades industriais havia se intensificado. Portanto, ao tomarem ciência das iniciativas da formação para o trabalho de modo científico e sistematizado, diferente da antiga tradição gremista, representantes de delegações europeias e dos Estados Unidos, bem como industriais, ficaram surpresos com os resultados e perceberam que a formação profissional poderia render-lhes uma vantagem competitiva na corrida pela industrialização no final do século XIX (ARMYTAGE, 2007).

O que se deu a partir da Segunda Revolução Industrial, a rigor, foi uma ruptura na história da qualificação. Separaram-se os conceitos de formação para o trabalho de

¹⁰⁰ Em 1873, o matemático russo Victor Della-Vos apresenta na Exposição Mundial de Viena e três anos depois na III Exposição Mundial da Filadélfia, o resultado do trabalho que havia desenvolvido por 15 anos na condição de responsável pela Academia Técnica Imperial de Moscou. Della-Vos estava convencido que aos engenheiros faltava-lhes a competência do fazer e aos operários, conhecimento científico. Para tanto, desenvolve uma sistemática semelhante ao que hoje se conhece como série metódica ocupacional. Distinto do método tradicional europeu de ensinar por imitação e das práticas de artes manuais que já eram realidade em alguns países (conforme será observado adiante na experiência sueca), este método racional de ensino de um ofício era organizado por seqüências de operações com dificuldade progressiva e com base na análise descritiva de uma família de ofícios. Desta forma, Della-Vos conseguiu com esta iniciativa a sistematicidade: qualificar mais trabalhadores para atividades em oficinas de produção, em qualidade superior às práticas tradicionais da relação mestre-artesão, e em tempo significativamente menor (MORAES, C., 2003; SENAI-SP, 2012b, SOBREVILA e ORTIZ, 2009).

formação pelo trabalho: ora, se a industrialização separou o trabalhador do produto de seu trabalho, é natural que a formação para o trabalho também pudesse se separar do trabalho. Em suma, o advento da máquina implicou na migração do antigo modelo de Aprendizagem para outro, que chamamos hoje de formação profissional (SOBREVILA e ORTIZ, 2009). Assim, os modelos alemão, francês, inglês e norte-americano tornaram-se tributários desta filosofia (MORAES, C., 2003; SENAI-SP, 2012b)¹⁰¹. Com efeito, a emergência da formação profissional foi motivada por todos os países em desenvolvimento na virada para o século XX, em que pese o fato deste desenvolvimento não ter sido homogêneo ou monodirecional. Ainda assim, esta dissertação busca articular a migração dos modelos tradicionais para a formação profissional de aprendizes nos casos mais significativos, que implicaram em modelos de sistemas de formação profissional: Alemanha, Inglaterra, França e Estados Unidos.

3.2 O Estado de bem-estar social

A expectativa desta seção é contextualizar o Estado de bem-estar social e suas transformações, bem como a dinâmica do mercado de trabalho e as categorias profissionais no Estado do século XX, buscando revelar que a Aprendizagem cumpriu um papel de composição para a estabilidade do sistema.

Conforme disposto por Bobbio, Meteucci e Pasquino (2000), o Estado de bem-estar social é aquele “*que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade, mas como direito político*” (p.416). Já Esping-Andersen¹⁰²:

propõe a definição abrangente de Estado de bem-estar social com a personificação de uma determinada economia política, de um relacionamento padronizado entre o Estado e o mercado: um conjunto amplo de intervenções, não limitadas à combinação de programas de transferência de renda e serviços sociais, envolvendo também as políticas de emprego e de mercado de trabalho, e as políticas macroeconômicas em seus efeitos esperados sobre o bem-estar social (1990 apud KERSTENETZKY, 2012, pp.96-97).

¹⁰¹ No âmbito das políticas educacionais, pedagogos e filósofos da educação, como o alemão Georg Kerschensteiner e o norte-americano John Dewey, propagaram a ideia de escolas ativas, quer seja pela criação de escolas vocacionais articuladas ao sistema regular de ensino, ou pela adição de elementos vocacionais às escolas tradicionais (GONON, 2011, p.37).

¹⁰² ESPING-ANDERSEN. G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press. 1990.

Comentando o legado do *Welfare State*, Bresser Pereira ¹⁰³ (2012 apud KERSTENETZKY, 2012) o considera uma consequência histórica do desenvolvimento político das sociedades capitalistas, a forma mais avançada de Estado e de sociedade que os indivíduos conseguiram construir em termos políticos, ao congregar liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção ao meio ambiente. O objetivo desta seção é compreender que a Aprendizagem, inserida neste contexto, se prestou a um propósito definido.

3.2.1 Trajetória no século XX

Nos termos de Kerstenetzky (2012), o Estado de bem-estar social foi produto de um diagnóstico que concluiu que a pobreza não era resultado de decisões pessoais ou familiares ruins ou baseada em fraqueza moral. A visão tradicional da pobreza, que redundou, por exemplo, na Lei dos Pobres da Inglaterra de 1834, associava a pobreza a uma doença, tratando de confinar os pobres e suas famílias em asilos, ao lado de órfãos, loucos, idosos e doentes. No entanto, a partir de uma análise crítica na primeira década do século XX, teve início um questionamento acerca do fracasso de ações de confinamento, concluindo que a pobreza em escala era alheia às particularidades do sujeito, mas a causas sociais, associada a problemas econômicos e ausência de políticas públicas (MARSHALL, 1967). Desta forma, a provisão pública sob a forma de assistência foi aos poucos se fortalecendo nas lacunas até então ocupadas pelas famílias, por organizações religiosas e filantrópicas, por empresas e grêmios.

No entanto, não se pode atribuir a emergência deste modelo apenas à visão do poder público no trato com a pobreza. O olhar distinto do Estado para a pobreza não deixava de se tratar de um projeto de governabilidade:

Com o propósito de facilitar a industrialização na Alemanha, Bismarck usou a política social para satisfazer necessidades sociais dos trabalhadores industriais e minar o apoio ao movimento socialista na Prússia. Ou seja, de algum modo, a política social assegurou a reprodução da força de trabalho industrial ao absorver parte dos custos, além de comprar a paz social considerada essencial para o sucesso do projeto de desenvolvimento em bases capitalistas (KERSTENETZKY, 2012, pp.41-42).

¹⁰³ Sem referência na bibliografia da autora. Trata-se de exposição de Bresser Pereira no prefácio da obra.

Kerstenetzky (2012) aponta existir uma unanimidade no reconhecimento da trajetória do Estado de bem-estar social ao longo do século XX. A autora considera que as décadas seguintes ao término da Segunda Guerra Mundial, até meados da década de 1970, foram os “anos dourados” do modelo, caracterizado como a fase universalista, em contraste com a fase precedente com ênfase apenas em determinados grupos de trabalhadores e nos pobres. Outro ponto destacado pela pesquisadora se refere à adoção de “*políticas keynesianas para assegurar o pleno emprego e o crescimento econômico [que] viabilizaram financeiramente o incremento de benefícios e, particularmente, serviços sociais públicos*” (KERSTENETZKY, 2012, p.19).

Considerando diferenças políticas, econômicas e culturais, não se pode afirmar a existência de um único modelo de *Welfare State*. Tampouco prevalece a ideia de que este modelo de Estado é exclusivo dos países desenvolvidos. Conforme disposto por Draibe (2007), compreende-se processos de emergência e configuração de distintos Estados de bem-estar social em países e regiões que se modernizaram tardiamente. Neste sentido, distinguem-se regimes a partir da relação público-privado na provisão social, o grau de desmercantilização dos serviços sociais e seus efeitos na estratificação social. Recorrendo novamente a Esping-Andersen ¹⁰⁴ (1990 apud KERSTENETZKY, 2012), é possível segmentá-los da seguinte forma:

- O Estado liberal é aquele onde o mercado atua como agente norteador na provisão social focada no indivíduo¹⁰⁵. A intervenção pública, neste modelo, tem como função apoiar o mercado como agente provedor de bem-estar, por meio de isenções tributárias aos empregadores. Não à toa, nestes países, o modelo de Aprendizagem se configura como política pública que apresenta os maiores subsídios aos empregadores na contratação de aprendizes;
- O Estado conservador-corporativo é fundamentado na solidariedade de base familiar tendo ainda como referência o status e a arbitrariedade de atores coletivos e corporativos diferenciados, sustentada pela política de aposentadorias e pensões, de contribuição obrigatória para trabalhadores regulares e seus empregadores, e administrada pelas organizações

¹⁰⁴ ESPING-ANDERSEN. G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press. 1990.

¹⁰⁵ Neste modelo enquadram-se fundamentalmente os países anglófonos, como os Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Irlanda e Grã-Bretanha.

representativas. O acesso aos benefícios sociais não se dá através do mercado, como no regime anterior, mas na relação trabalhista e principalmente na duração da contribuição. Desta forma, pode-se observar que a Aprendizagem, caracterizada pelos elementos tradicionais da cultura gremista, ainda que houvesse as conjunturas críticas que forçaram adaptações, não encontraria neste regime um impeditivo para se implantar. Aliás, são os países deste regime que tradicionalmente caracterizam-se como os grandes empreendedores desta política pública, justamente porque tiveram experiências pregressas com o modelo gremista¹⁰⁶.

- O Estado social-democrata é o regime fundado na solidariedade de base universal, onde o Estado é o provedor principal. Desenvolvido também através de relações produtivas, destaca-se uma coalizão de classes e articulação de interesses mais enfaticamente no universalismo do que no classismo, se comparado ao regime anterior¹⁰⁷.

3.2.2 O trabalho qualificado neste tecido social

Exposta a trajetória do Estado de bem-estar social, permanecem duas perguntas. Qual o interesse do Estado na Aprendizagem e, qual o papel que esta política pública viria a apresentar neste regime? Para respondê-las, cumpre destacar que o argumento estará lastreado pela visão relativista da qualificação profissional.

Assim, a primeira questão pode ser respondida a partir do emprego dos conceitos de Offe (1984) sobre a fundamentação dos objetivos do Estado capitalista. Para este autor, o Estado protege e sanciona relações sociais que constituem o requisito para a manutenção de relações de classe no capitalismo: *“Sua estrutura e atividade consistem na imposição e na garantia duradoura de regras que institucionalizam as relações de classe específicas de uma sociedade capitalista”* (OFFE, 1984, p.123).

¹⁰⁶ Cf. Draibe (2007), há uma cisão do modelo conservador-corporativo. Primeiramente, aqueles onde as particularidades histórico-culturais e as tradições familiares e religiosas são pelo menos tão emblemáticas quanto os arranjos corporativos na sustentabilidade de benefícios sociais. Esta variação, segundo a autora, é marcada pela *“significativa presença de mecanismos políticos discricionários na distribuição dos benefícios sociais”* (DRAIBE, 2007, pp.41-42). Neste âmbito, os modelos de Aprendizagem destes países diferem completamente dos demais países da Europa continental. Estão neste agrupamento Espanha, Portugal, Itália e Grécia. Kerstenetzky (2012) faz uma leitura a respeito da apropriação deste modelo pelos países latino-americanos. Argentina, Uruguai e Costa Rica desenvolveram um “universalismo estratificado”, com políticas sociais amplas para determinados estratos ocupacionais. Já Brasil e México, desenvolveram este universalismo estratificado de forma mais dicotomizada entre os trabalhadores urbanos e rurais. Para outro grupo de países, sobretudo da América Central, o projeto de redistribuição foi inexistente.

¹⁰⁷ Classificam-se neste modelo os países escandinavos.

Ora, se a Aprendizagem foi, por gerações, um traço cultural europeu na manutenção das relações de classe, o Estado capitalista não haveria de desprezá-lo.

A segunda questão é o desdobramento operacional do conceito acima e está articulada à discussão salarial no Estado de bem-estar social:

Depois da Segunda Guerra Mundial, havia grande reivindicação para limitar as grandes disparidades de salário, provenientes do modo incerto de fixação da remuneração para capacidades de trabalho de natureza diferente ou idêntica. Salários homogêneos, para o mesmo tipo de trabalho, como expresso no slogan 'para qualificações iguais, salários iguais', tornam-se, assim, a exigência central do movimento sindical, e várias greves foram realizadas nesse sentido. Os trabalhadores vão se organizar e negociar normas de referência, primeiro no nível da empresa, depois da localidade e finalmente no ramo profissional. Essas normas constituem, pois, tentativas de padronização e objetivação dos modos de comparação de diferentes capacidades de trabalho, visando a torná-las relativamente independentes dos atributos individuais dos trabalhadores; melhor dizendo, visando a torná-las independentes da arbitragem do capital no julgamento dos atributos. Essas normas dão origem às classificações profissionais, que ordenam hierarquicamente as qualificações de um grupo de indivíduos por meio dos postos de trabalho e definem, assim, as regras que irão reger a trajetória profissional dos assalariados, isto é, o contrato de trabalho: o recrutamento, a remuneração básica, os níveis e a hierarquia de salários e a promoção. Há, portanto, nesse momento, o início de uma estruturação coletiva de normas para direito e regulações do uso do trabalho, fundada em negociações, convenções e acordos, que tinham por base justamente a questão da qualificação (...) Melhor dizendo, a qualificação vai se transformando em um conceito à medida que permite análises do conteúdo do trabalho, da evolução da organização da produção, das avaliações e classificações sociais expressas nas convenções coletivas, do funcionamento do mercado de trabalho (...) Em outras palavras, havia um ordenamento social das profissões e da estrutura de cargos e salários relativamente sólido e estável, legitimado e hierarquizado pelo diploma, pelo tempo de formação, o que significa dizer que somente os conhecimentos formais e explícitos eram valorizados, validados e codificados (TARTUCE, 2004, pp.357-358).

Desta forma, a Aprendizagem no *Welfare State* compôs a estrutura de solidariedade salarial. Ela se prestava ao ingresso equilibrado de mão de obra qualificada para continuamente recompor os arranjos corporativos (em termos de reposição ou ampliação de quadros), para que não houvesse escassez de profissionais qualificados, tampouco excesso, o que poderia (em ambos os casos) comprometer a solidariedade salarial. Os estudos de Bourdieu sobre o papel do sistema educacional para a consolidação de uma sociedade estratificada também aponta nesta direção:

Nas sociedades divididas em classes, as taxinomias sociais, os sistemas de classificação que produzem a representação dos grupos (por exemplo, as categorias socioprofissionais ou categorias indiciárias) são, a cada momento, o produto e o objeto das relações de força entre as classes. (...) Assim, as taxinomias burocráticas são o produto do registro, segundo procedimentos reconhecidos como científicos, isto é, segundo

procedimentos positivistas, de taxinomias que não são produzidas cientificamente, mas negociadas na barganha entre empregadores e empregados (BOURDIEU e BOLTANSKI, 1999, pp.141-142).

Portanto, o estabelecimento de salários iguais para ocupações iguais (fruto da regulamentação), independente do cenário microeconômico das empresas, buscava contribuir tanto para diminuição da disparidade salarial (revelando-se um mecanismo de justiça social) quanto para a eliminação das empresas ineficientes. Estas seriam obrigadas à maior engenharia produtiva para eliminação de outros custos ou investir em pesquisa e desenvolvimento (HOBSBAWN, 1995, pp.260-261), em ambos os casos colaborando com o desenvolvimento econômico¹⁰⁸.

Figura 2: Diagrama de representação das políticas TVET europeias durante a segunda metade do século XX

Assim, tendo como base a visão relativista de Naville, a Aprendizagem planejada (no contexto das políticas TVET, conforme representado na figura 2) era uma engrenagem alocada no início de um maquinário socioeconômico complexo com a pretensão de buscar “um equilíbrio estável que marcava correspondências claras entre o sistema educativo, o sistema produtivo e o

sistema social” (LICHTENBERGER¹⁰⁹, 1992 apud TARTUCE, 2004, p.358). Este mecanismo de relações de trabalho, por sua vez, alocava-se no propósito geral daquele Estado: “Em suma, todas as políticas econômicas centrais foram mobilizadas para atingir os quatro objetivos gerais da doutrina [do Welfare State]: crescimento, pleno emprego, inflação controlada e equidade” (KERSTENETZKY, 2012, p.51)¹¹⁰.

Estas experiências se deram de duas formas, de orientação inclusiva ou seletiva. No primeiro caso, desenvolveu-se uma abordagem unificada de políticas sociais e

¹⁰⁸ Cf. dispôs Kerstenetzky (2012), ao analisar o produto comum das iniciativas do Estado de bem-estar social em termos de articulação entre o mercado de trabalho e o desenvolvimento econômico encontra-se o produtivismo, isto é, o aumento da capacidade produtiva e o crescimento econômico.

¹⁰⁹ LICHTENBERGER, Y. La calificación; apuesta social, desafío productivo. In: JOBERT, A. et al. **Formación profesional: calificaciones y clasificaciones profesionales; su influencia en las relaciones de trabajo; la experiencia francesa**. Buenos Aires, Argentina: Piette; Humanitas, 1992. p.31.

¹¹⁰ Corroborando este argumento, Werneck Vianna (1997 apud AZEREDO, 1998a) afirma que o compromisso com o pleno emprego esteve ancorado em condições macroeconômicas especiais que se desenvolveram paralelamente à consolidação dos partidos socialdemocratas, a difusão do fordismo como modelo de organização industrial e a ampla aceitação das propostas keynesianas, articulados à construção de um modelo de seguridade social. WERNECK VIANNA, Luiz J. **A Revolução Passiva: iberismo e americanismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan. 1997.

econômicas. Já no âmbito seletivo, significa que as políticas sociais se dirigiram àqueles trabalhadores que compuseram o projeto de desenvolvimento nacional. Este produto foi o desdobramento fundamental do regime conservador-corporativo, também caracterizado em países com desenvolvimento tardio, o que foi o caso da Ásia e América Latina. Não à toa, as políticas de Aprendizagem destes países tiveram como norte a formação de mão de obra dos setores elencados como projeto de desenvolvimento nacional, isto é, indústrias de base e indústrias de transformação.

Cabe lembrar que o *Welfare State* do pós-guerra era um modelo que se apoiava no consenso político em torno do pleno emprego. Tal afirmação vai ao encontro do disposto por Offe (1984) ao argumentar que: “*existe uma e somente uma estratégia geral de ação do Estado. Ela consiste em criar as condições necessárias segundo as quais cada cidadão é incluído nas relações de troca*” (p.125).

No entanto, a estrutura corporativista não era isenta de críticas. Renitente à renúncia da luta da classe operária que se revelou na solidificação do Estado de bem-estar social, Gorz (1987) faz uma leitura crítica acerca da relação do trabalhador suportado pelo *Welfare State*:

Em todos os níveis, em contrapartida, cada trabalhador experimenta sua dependência face ao Estado: para seu aprovisionamento de produtos necessários, o poder de compra de seu salário, a segurança de seu emprego, a duração do trabalho, a habitação, os transportes etc. Assim, a tendência espontânea da classe operária é a de pedir que essa dependência face ao Estado seja reciprocamente reconhecida como obrigação do Estado face aos trabalhadores (...) Tomar o poder do Estado (pela classe operária) torna-se, na realidade, o poder do Estado tomar conta dos trabalhadores (p.53).

Naville (1973) também observou que cada vez menos o salário correspondia à remuneração de um trabalho direto, resultante do exercício de um ofício. Tornava-se, a rigor, o preço de uma tarefa e o custo de um status assegurado pela coletividade. Custo que seria excessivo ao sistema em termos de produtividade quando outros elementos vieram a pressionar o maquinário de sustentação do *Welfare State* a partir do último quarto do século XX, de modo que a onda de reformas liberais parece ter sido sensível aos argumentos de Gorz, afinal, “*assiste-se, pouco a pouco, na indústria, a um retorno a uma concepção de maior unicidade da profissão, que exige do operário mais polivalência e mais senso crítico*” (ROUSSELET, 1963, p.101).

Logo, as últimas décadas daquele século demandaram que os governos criassem mecanismos para promoção do emprego e mobilidade funcional tanto quanto os mecanismos de seguridade social. Assim, se a Aprendizagem representava um papel de manutenção da estabilidade em prol do pleno emprego na “era dourada” do Estado de bem-estar social, inevitavelmente deveria assumir uma configuração distinta quando das iniciativas de reforma do Estado.

3.2.3 Modelos e iniciativas de reformas do Estado

Contemporaneamente se discute se o Estado de bem-estar social chegou ao final ou, se ainda persiste, qual o tamanho de sua crise. Kerstenetzky (2012) argumenta que ele não desapareceu, tampouco está em crise. Trata-se de uma adaptação funcional às mudanças em termos políticos, sociais e econômicos, como a desindustrialização, globalização, menor pressão dos sindicatos, nova estrutura familiar, mudanças demográficas e novas relações de gênero, além de mudanças no regime político e reformas constitucionais dos países. Nos últimos 30 anos do século XX, os riscos sociais relacionados à industrialização foram substituídos por um conjunto de novos riscos: desemprego, recessão, precarização, envelhecimento da população. Em suma, estas adaptações foram vistas como “recalibragem” do Estado de bem-estar social. Assim, a partir da década de 1990, diversos especialistas em administração pública, sobretudo do mundo anglófono, argumentaram haver uma direção genérica de reforma do Estado, rotulado como “*new public management*” (NPM)¹¹¹.

Todavia, ainda que os Estados de bem-estar social de ênfase liberal tenham assumido a iniciativa, elas também foram adotadas em outros modelos de *Welfare State*. Os autores destacam um modelo de reforma dos Estados de bem-estar social dos regimes conservador-corporativo e social-democrata, o qual denominaram “Estado Neo Weberiano”. Nesta variante:

¹¹¹ Cf. Pollitt e Bouckaert (2011), há dois modos de se compreender a NPM, um sentido *lato* e outro, *stricto*. No sentido *lato*, corresponde à importação e assimilação de conceitos, técnicas e valores do mundo empresarial pela administração pública. Já o sentido *stricto* implica em compreender este movimento como um agregado de conceitos e práticas, como ênfase em performance, estruturas enxutas de gestão, articulação com o beneficiário do serviço público na condição de cliente, desenvolvimento de ações através de contratualização de empresas e organizações sociais, etc. Os autores destacam que o NPM foi principalmente uma reação à burocracia tradicional e ao gigantismo dos regimes, o que não proporcionava agilidade e a eficiência esperada. Esta foi, por exemplo, a trajetória da Grã-Bretanha desde o governo Thatcher.

They continue to place greater emphasis on the state as the irreplaceable integrative force in society, with a legal personality and operative value system that cannot be reduced to the private sector discourse of efficiency, competitiveness, and consumer satisfaction. They thus continue, in modern form, their nineteenth and twentieth-century traditions of strong statehood and a high status for the top, career civil servants (POLLITT e BOUCKAERT, 2011, p.177).

No caso do “Estado Neo Weberiano”, a expectativa dos reformadores era o desenvolvimento de um aparato público mais eficiente e com maior compromisso com o cidadão, ressaltando, no entanto, que o Estado ainda assume papel preponderante, sem a emergência de atores privados, bem como a menor relevância de importação de conceitos e práticas da iniciativa privada junto à gestão pública¹¹². Estas disposições, no entanto, são modelos da interpretação das transformações da gestão pública de alguns países. Pollitt e Bouckaert (2011) destacam a necessidade de compreensão de suas trajetórias históricas, existindo, assim, diversas “linhas de chegada”, ao contrário de uma rota única. Como ação ordenada do Estado, e reflexo das concepções deste em termos de gestão pública, as políticas TVET, incluindo a Aprendizagem, se revelam inevitavelmente pressionadas para a adaptação como reflexo do Estado “recalibrado” (WILSON, 1993) e pelas filosofias dos modelos analisados, embora tenha sido possível observar que parte significativa dos países europeus, ao lutar contra os altos índices de desemprego juvenil, tenha empregado estas políticas públicas como ações combativas, modificando seus mecanismos. Especificamente em relação à Aprendizagem, a OIT faz uma leitura crítica acerca do cenário que implica em instabilidade, sobretudo porque, historicamente, a política pública se prestava à estabilidade do sistema, como foi possível verificar. Para o organismo, os fenômenos de globalização, desemprego e crise,

have threatened the stability of the equilibrium between employers, the apprentice and the government that makes apprenticeship work (...) Employers now discriminate much more than in the past in favour of apprentices with good or very good school achievements. Many less-qualified young people have had to accept a period of remedial education after compulsory school and the age of entering apprenticeship has risen. School days have been lengthened and schooling restructured to address the problems of the less-qualified (...) Government has invested in

¹¹² Devido às iniciativas de reforma do Estado, Kerstenetzky (2012) argumenta que cada vez mais, há menos diferenças entre o Estado de bem-estar social corporativo-conservador e o social-democrata. Talvez esta semelhança se dê pelas características do encolhimento de uma classe trabalhadora caracterizada por ocupar um espaço intermediário na pirâmide social destes países, em profissões de qualificação intermediária (“*middle-skill jobs*”). Segundo estudo de Lerman (2013), a internacionalização das economias, a automação industrial, o declínio do poder sindical e a erosão do salário mínimo implicaram que esta classe, beneficiária do Estado de bem-estar social, reduzisse seu percentual de empregabilidade entre 1986 e 2006.

schooling, pre-apprenticeship and short-term subsidy to employers to take on more apprentices (STEEDMAN, 2014, pp.19-20).

No entanto, os governos continuam apostando na Aprendizagem como uma das alternativas eficazes de qualificação de mão de obra e combate ao desemprego (AGRAWAL, 2013). Uma possibilidade é que esta iniciativa é mais econômica se comparada ao sistema de formação profissional desenvolvido integralmente em centros vocacionais sustentados pelo Estado, implicando em menos investimentos em recursos físicos, tecnológicos e humanos, e a necessidade de atualização constante. Além do mais, uma Aprendizagem eficiente que permita ao jovens a colocação no mercado de trabalho acarreta em menor pressão para investimentos em cursos superiores ou requalificação.

Outra questão objetiva que aflora no mundo das políticas TVET é o direcionamento cada vez maior para nortear os programas de formação a partir das competências necessárias ao mundo do trabalho¹¹³. Uma vertente de análise permite compreender que os atributos da formação profissional sejam particularizados individualmente, permitindo ao empregador a avaliação não mais da categoria e de seus atributos, mas do empregado individual.

Em síntese, os múltiplos caminhos permitem concluir não apenas a diversidade de condução das políticas públicas, e a Aprendizagem é uma delas, mas também o fato de as reformas atingirem desigualmente esta política pública nos diversos países.

3.3 As visões dos organismos internacionais

Um breve íterim na análise da experiência internacional com Aprendizagem se faz necessário para contextualizar o panorama mundial. Ainda que a política pública seja um assunto doméstico dos Estados, o fortalecimento dos regimes democráticos e a inserção dos países na economia internacional jogam luz nos papéis assumidos

¹¹³ Na União Europeia do século XXI, as políticas TVET supranacionais dialogam entre si através de uma parametrização das diversas qualificações na Europa, estabelecida através de um protocolo supranacional (ESCO, sigla de “*European Skills, Competences, Qualifications and Occupations*”). Este protocolo habilita um sistema de créditos para a educação profissional (ECVET, sigla de “*European Credit System for Vocational Education and Training*”), o qual permite traduzir as diversas qualificações em unidades de aprendizado (capitalizáveis) associadas a pontuações e a um processo de validação que permite mobilidade de profissionais, requalificações em países distintos e maior transparência dos sistemas de cada país (CEDEFOP, 2014a). Esta iniciativa, no entanto, não é muito antiga. Começou a ser desenhada a partir do Conselho de Essen em 1994, quando os países compartilharam problemas comuns em relação à formação profissional e empregabilidade, até resultar no Tratado de Amsterdã em 1997, que dispõe em sua diretriz nº 4, o estímulo “*aos Estados membros a melhorar a qualidade de seus sistemas de educação e formação, (...) a melhora da eficácia dos sistemas de Aprendizagem e da formação no trabalho (...)*” (DUFOL, 2003, p.424).

pelos atores internacionais para influenciar o comportamento dos governos. Assim, os atores internacionais, muitos deles dotados de recursos e condições, afetam o comportamento das políticas públicas (e com a Aprendizagem não é diferente) pela promoção de certas opções técnicas e políticas em detrimento de outras. Tal disposição é contemplada em argumento Phil Cerny¹¹⁴ (2001 apud FARIA, 2003), ao destacar a ampliação do conceito de “triângulos de ferro”, na centralidade dos papéis de políticos, burocratas e grupos de interesse, para “pentágonos de ouro”, incluindo, então, os vértices das posições de influência atualmente desfrutados pelos agentes financeiros internacionais e por atores não governamentais de atuação global.

Com efeito, Bendrath e Gomes (2010) ressaltam que as políticas públicas podem sofrer influências de natureza hegemônica, sendo formuladas a partir de um consenso supranacional. Estes autores dispõem ainda uma tendência, por parte destes atores internacionais, de promoção dos modelos de educação não-formal, isto é, que fogem da educação geral dos países, recorrentemente dirigidas às populações adjetivadas como “marginalizadas”, “vulneráveis” ou “em risco social”. Esta recomendação supranacional engloba também o emprego de políticas públicas como a Aprendizagem para lidar com estas populações. Não é diferente da posição de algumas agências internacionais e “*think tanks*” cujo propósito é influenciar uma política pública através de recomendações e soluções programáticas (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), ainda que divirjam em alguns elementos, como o financiamento público às empresas para contratação de aprendizes.

Todavia, antes de dispor a análise destes atores sobre a Aprendizagem, cumpre pontuar um foco gerador. Na maior parte das publicações analisadas, um evento comum promoveu uma série de discussões. Motivada pelos reflexos da crise internacional de 2008 e seus reflexos no desemprego, a Conferência dos Ministros do Trabalho dos Países do G20, realizada em maio de 2012 em Guadalajara, no México, implicou no compromisso firmado

[to] promote, and necessary, strengthen quality apprenticeships systems with a view to fostering sharing of experience in the design and implementation of apprenticeships programmes and exploring ways to identify common principles across the G20 countries by facilitating a

¹¹⁴ CERNY, Phil. From Iron Triangles to Golden Pentangles? Globalizing the policy process. **Global Governance**, V. 7, Nº 4. 2001.

dialogue among our social partners who have presented us a shared sense of the importance of apprenticeships (STEEDMAN, 2014, p.1).

Desta forma, compreende-se que a conjuntura crítica de elementos econômicos e políticos derivados da recente crise de 2008, continua a influenciar os elementos que compõem os discursos destes atores internacionais. Ainda que não se proponha uma análise crítica aprofundada das recomendações que serão discorridas, elas trazem visões compartilhadas por países desenvolvidos e em desenvolvimento bem como experiências para seu planejamento e implantação. Assim, esta seção se presta a dois objetivos. Primeiro, compor um eixo lógico entre os propósitos do Estado de bem-estar social e seus desafios, sobretudo no que tange às reformas mencionadas, ao trabalho qualificado na virada para o século XXI e às iniciativas de Aprendizagem de diversos países do mundo. Segundo, levantar um arcabouço de informações para análise da política pública brasileira.

A OIT é o organismo que há mais tempo discute a Aprendizagem¹¹⁵. Para o organismo, o propósito da política pública é de natureza econômica:

Apprenticeship is first and foremost about skill development to the benefit of companies, their employees and the wider economy. Apprenticeship can accommodate a wide range of abilities and aptitudes because it accurately reflects the equally wide range of skills required in a modern economy (STEEDMAN, 2014, p.2).

A OIT fomenta a Aprendizagem a partir da construção do diálogo com os atores da sociedade, razão pela qual tributa o sucesso de algumas iniciativas há décadas consolidada em alguns países: *“When apprenticeship is managed by the social partners within a legislative framework democratically determined, benefits to young people are considerable”* (STEEDMAN, 2014, p.7.). O organismo revela que é preferível que a sociedade organizada tome as rédeas da manutenção do sistema, cabendo ao Estado não mais do que definir os parâmetros legais como os direitos previdenciários e trabalhistas do aprendiz, bem como as particularidades da formação profissional que podem se relacionar a estes direitos, um papel facilitador e regulador¹¹⁶. Em suma: *“Apprenticeship is strongest in countries where both*

¹¹⁵ O assunto é tema de interesse da OIT desde o começo do século XX, por meio de resoluções e recomendações. É da OIT a primeira definição desta iniciativa como política pública, publicada pela Recomendação nº 60 de 1939.

¹¹⁶ Para tanto, se vale de uma circunstância que eventualmente ocorre entre as empresas que demandam aprendizes. Para fomentar o estímulo dos empregadores, a OIT trata do recorrente caso de empresas que formam aprendizes para depois perdê-los para concorrentes, uma vez que as habilidades aprendidas são facilmente transferíveis, o que no âmbito da política pública é conhecido como *“the poaching problem”*. Para evitar que empresas se desestimulem ao fomento da profissionalização dos jovens, a OIT observa que a

employer and employee representative organizations wholeheartedly support and promote apprenticeship and the conditions necessary for its success" (STEEDMAN, 2014, p.11).

Em relatório sobre o desenvolvimento de políticas públicas de educação e trabalho dirigidas à juventude, a UNESCO (2013), ao analisar o mercado de trabalho e as ações dos governos em 2012, incentiva os países a buscar na Aprendizagem uma sistemática para garantir que os jovens mantenham-se na Escola, impedindo a entrada precoce e precarizada no mercado de trabalho. Admite as dificuldades de implantação de programas desta natureza em países pobres, embora afirme a necessidade de certos ajustes, como o reforço da confiança entre governo e empregadores para a viabilidade do sistema (evitando tanto a ineficácia quanto à precarização) e a igualdade nas oportunidades de acesso aos programas de formação (sobretudo em questões de gênero)¹¹⁷.

Um estudo do Banco Mundial (SMITH e KEMMIS, 2013) sobre a Aprendizagem na virada para o século XXI, avalia que esta política pública, como reflexo das reformas da administração pública em diversos países, também se tornou objeto de reforma para que fosse mais eficiente, eficaz e efetiva. Conforme os problemas mais ou menos efetivos em cada país, observou que a Aprendizagem não busca prover de forma homogênea mão de obra qualificada ao mercado como norte da política pública. Há países que se valem menos da Aprendizagem para qualificar do que efetivamente garantir alternativas aos cursos superiores e, assim, reduzir pressões políticas. Outros buscam claramente atuar na Aprendizagem para mitigar o desemprego juvenil ou prover alternativas à evasão escolar. Já alguns países

permissividade de programas mais dirigidos ao posto de trabalho das empresas (como é feito na Índia) não é a solução ideal, mas responsabilizar as organizações coletivas (patronais e de empregados) a zelar pelo equilíbrio do sistema. Seriam contornáveis, assim, tanto casos de precarização de relações de trabalho quanto a apropriação indevida de aprendizes por empresas que não fazem sua parte. A análise de Eichhorst et al. (2012, p.16), no entanto, revelou que alguns países, como a Suíça, apresentam altos índices de rotatividade. Mas a questão não é considerada como problema, pois ainda assim o mercado observa como vantajoso o fato de os jovens atuarem na produção, pois sua produtividade marginal está acima da remuneração que lhes será paga. Logo, há um consenso generalizado de que todos se beneficiam do sistema. Vale ressaltar que, a despeito de a prática parecer exploratória, a Suíça conta com rígido sistema de regulamentação e certificação para combater o trabalho precarizado, que busca discriminar quando será aprendizado e quando o jovem trabalha para pagar sua formação na empresa (GONON, 2011).

¹¹⁷ Outro documento da UNESCO (2004b) se refere aos estudos para parametrização das ocupações e famílias ocupacionais resultantes de iniciativas TVET internacionais, elencando 12 grandes eixos profissionais. Trata-se de material produzido pelo "International Centre for Technical and Vocational Education and Training" (UNEVOC), vinculado à UNESCO. Estas categorias foram utilizadas como referências por diversos países para a definição do portfólio de ocupações e famílias ocupacionais definidas legalmente no âmbito das políticas nacionais de Aprendizagem.

observam a política pública como a principal ferramenta de combate ao trabalho infantil.

O Banco Mundial considera como medida de sucesso da política pública, alguns critérios. Dentre eles, pode-se destacar a proporção de aprendizes compondo a força de trabalho nacional na ordem de pelo menos 3%. No entanto, destaca ainda a necessidade de uma avaliação mais sistemática para apurar a eficácia da Aprendizagem nacional, como o custo da política pública em termos de incentivos públicos X benefícios sociais gerados; o nível de envolvimento dos setores produtivos; a proporção de jovens entre 15 e 24 anos na condição de aprendizes; a redução do desemprego juvenil, e a redução de lacunas de mão de obra qualificada. O Fórum Econômico Mundial¹¹⁸ (2014) publicou um relatório sobre as estratégias adequadas para os países articularem parcerias entre melhores trabalhos e melhores habilidades. O referido documento se propõe a problematizar a dificuldade que os governos têm para conseguir a mão de obra qualificada na quantidade, qualidade e agilidade que as economias competitivas demandam. Neste sentido, critica o sistema educacional dos países ao afirmar a existência de um vazio entre o conhecimento gerado nas escolas e aquele demandado pelos empregadores. Para tanto, sugere que os países observem na Aprendizagem, no sistema dual com formação compartilhada na empresa, a mais eficaz alternativa para combater o desemprego juvenil e atender à demanda por mão de obra qualificada. Assim, sugere que os governos disponibilizem mais incentivos financeiros aos programas de formação profissional pelas empresas. Recomenda, inclusive, maior investimento em informação profissional, para o direcionamento de vocação aos jovens:

Reducing the skills mismatch includes the adoption of better hiring practices, job design and training provisions, on top of public actions and mechanisms to improve the responsiveness of education and training in partnership with governments, employers and unions. Better labour market information is also needed to reduce skills mismatches, to guide student learning and career choices and to support geographical and occupational work mobility (WORLD ECONOMIC FORUM, 2014, p.15).

Finalmente o relatório aponta a visão do G20 em alguns referenciais de qualidade para uma política pública de Aprendizagem:

They must be workplace-centered, since a significant part of the training should be conducted in companies to support a smooth transition from

¹¹⁸ Tradução nossa de “World Economic Forum”.

training to work. This should be combined with high quality vocational schools, including high qualified and motivating teachers supported by the latest technology and learning schools (WORLD ECONOMIC FORUM, 2014, p.16).

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico¹¹⁹ (OCDE) tem várias publicações sobre o tema. Em 2012, tornou público um relatório com comentários sobre o desemprego juvenil. Após revelar os altos índices de desemprego de jovens na faixa de 15 a 24 anos nos países pertencentes ao G20, dispõem duas problematizações adicionais: preliminarmente, atenção especial para uma questão pouco explorada, o índice significativo de jovens destes países, nesta faixa etária, que nem estudam nem trabalham. Na sequência, comenta a disparidade das realidades sociais entre os países do grupo, pelo fato de que o trabalho infantil ainda é uma realidade a ser combatida por algumas nações em desenvolvimento. A OCDE chegou a expedir uma nota informativa (2013a) de forma enfática ao propor aos países o emprego de políticas de Aprendizagem para combater o desemprego juvenil.

Já em 2014, a OCDE elabora um relatório como produto de uma conferência sobre a qualidade da Aprendizagem para inserção da juventude no mercado de trabalho. Este relatório destaca três pontos problemáticos no desenvolvimento da política pública nos países do G20¹²⁰:

- Aprendizagem frequentemente excluiu determinados extratos sociais em termos de efetividade da política pública. Isto pode se dar pelo não alcance a estas pessoas, pela sua formação básica deficitária, pela formação profissional deficitária ou, de modo agregado, são menos competitivos que outros grupos beneficiários;
- Aprendizagem convive com um problema de imagem, pois em alguns países as políticas TVET são vistas como soluções de segunda categoria, ou até mesmo uma “armadilha”, onde os jovens fazem opções para seguirem

¹¹⁹ Tradução nossa de “*Organisation de Coopération et de Développement Économiques*”.

¹²⁰ Complementarmente, o relatório contextualiza o desdobramento destes pontos críticos e exemplifica como alguns países têm lidado com as questões de idade, relação com o sistema educacional, incentivos a grupos vulneráveis, salário e incentivos às empresas e governança. No entanto, há um ponto importante deste documento que pode ser utilizado para parametrizar as iniciativas dos Estados. A OCDE delineou dez itens que considera como atributos para Aprendizagem de alta qualidade: não haja limitação para determinada faixa etária; incentivo para ingresso de grupos vulneráveis ou em desvantagem econômica; forte ação em termos de formação para o trabalho; qualificação não é especificamente dirigida ao posto de trabalho; cobertura a diversos setores e ocupações e incentivos para o ingresso de mulheres; repartição de custos entre empregadores, Estado e aprendizes; formação flexível baseada na aquisição de competências, ao invés de um currículo mínimo; boa governança que evite precarização de relações do trabalho; estabelecimento de boas parcerias com instituições de relevância; e certificação e integração com o sistema educacional formal (OCDE, 2014).

determinados itinerários profissionais que são fins em si mesmos, sem progressão para estudos posteriores;

- Aprendizagem precisa configurar-se como uma iniciativa que motive as empresas, pois em diversos países não é atrativa aos empregadores que reclamam da duração fixa, custos altos e formação teórica desarticulada da prática profissional.

O Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional¹²¹ (CEDEFOP) é uma instituição vinculada à União Europeia que há décadas fomenta boas práticas de políticas TVET, dentre as quais a Aprendizagem¹²². Em 2014, o organismo publicou uma nota informativa alertando para uma condição crítica da Aprendizagem: *“A pesar de las ventajas que presenta la formación de aprendices como forma de adecuar la educación y formación profesionales al mercado de trabajo, es un sistema infrautilizado”* (CEDEFOP, 2014b, p.1). A preocupação se justifica, segundo o próprio relatório, porque até 2025, a maioria dos trabalhos na União Europeia exigirão qualificações de nível médio, que correspondem a maior parte das qualificações dos programas de Aprendizagem.

Outro ponto observado pelo CEDEFOP foi a compreensão de que a Aprendizagem, em alguns países europeus, sofre um problema de imagem, pois apenas 27% dos jovens em programas de formação profissional na Europa possuíam o status de aprendizes¹²³. Assim, compreende que é necessário:

Convencer a los jóvenes y sus familias de que la formación profesional, incluida la formación de aprendices, es una buena elección. El problema de imagen no está relacionado con que se cuestionen la formación profesional o la formación de aprendices como formas de aprendizaje. No obstante, en algunos países la formación profesional y la formación de aprendices se asocian tradicionalmente a empleos con condiciones de trabajos difíciles, de baja categoría y con salarios bajos (CEDEFOP, 2014b, p.3).

¹²¹ Tradução nossa de “*European Centre for the Development of Vocational Training*”.

¹²² Articulado ao CEDEFOP há outras instituições europeias com interesse na Aprendizagem. Como a Europa é tributária da experiência secular da Aprendizagem oriunda das corporações de ofícios, é natural que os pequenos empreendedores e as câmaras de comércio locais tenham voz ativa nas discussões das políticas públicas em seus países. É neste sentido que a organização Associação Europeia de Manufatura e Empreendimentos de Pequeno e Médio Portes (UEAPME, sigla de “*European Association of Craft, Small and Medium-Sized Enterprises*”) também se manifeste interessada na Aprendizagem. Dentre suas recomendações, consideram as câmaras de comércio como os atores mais qualificados para exercer o papel de facilitador da política pública (ao contrário de representações sindicais patronais ou de trabalhadores) (UEAPME, 2000).

¹²³ Em 2012 na Alemanha, por exemplo, cerca de metade dos jovens se matriculavam em programas de formação profissional no nível secundário de ensino; no entanto, quase 90% destes assumiam a condição de aprendizes. Já na Bélgica, no mesmo ano, apesar de mais de 70% dos jovens desenvolverem alguma formação profissional (um dos maiores índices da Europa), apenas 4% destes são aprendizes. Trata-se de uma discrepância relevante dentro do continente (CEDEFOP, 2014b).

O terceiro ponto destacado pela nota informativa se refere ao lançamento da Aliança Europeia para Aprendizagens¹²⁴, vigente desde julho de 2013. O objetivo do grupo é discutir a imagem da Aprendizagem em alguns países, promover assessoria entre os países europeus em termos de boas práticas e o ajuste fino da política pública para aumentar a qualidade na oferta de formação de aprendizes.

A organização Rede Internacional de Inovação da Aprendizagem¹²⁵ (INAP) publicou um estudo (2012) que sugere que os programas de Aprendizagem dialoguem com o jovem do século XXI para tornar as iniciativas mais atraentes¹²⁶ e uma formação mais alongada, dirigida não apenas para a aquisição das habilidades e saberes necessários à ocupação, mas para o desenvolvimento de uma identidade vocacional.

Este estudo aborda ainda diversas recomendações para a melhor governança da Aprendizagem, dispondo, em caráter preliminar, que a abordagem do lado do poder público deve ser planejada e operacionalizada a partir de uma tríade burocrática que envolva as áreas de educação, emprego e economia¹²⁷.

A organização Instituto para o Estudo do Trabalho (IZA¹²⁸) é um instituto de pesquisa alemão que se propõe à análise de políticas públicas de trabalho e emprego em nível mundial. Conforme os resultados alcançados por estudo dirigido à Aprendizagem, Lerman (2013) observou que uma questão crucial na qualidade da formação se refere ao enquadramento ocupacional. Buscando a garantia de portabilidade dos saberes e conhecimentos aprendidos entre diversas ocupações, o

¹²⁴ Tradução nossa de “*European Alliance for Apprenticeships*”.

¹²⁵ Tradução nossa de “*International Network on Innovative Apprenticeship*”. É coordenada por Philipp Gonon, acadêmico da Universidade de Zurique que desenvolve, desde longa data através do INAP em colaboração com outros acadêmicos ao redor do mundo, investigações sobre os sistemas de Aprendizagem nacionais (GONON, 2011).

¹²⁶ Por exemplo, ao contrário de orientar os jovens para o desempenho de tarefas, convém a exposição a situações-problemas buscando inovações. Além disso, ao contrário de certificações muito especializadas, sugere que os países definam ocupações-chave como pertinentes à Aprendizagem para que os jovens tenham mais capacidade de trânsito no mercado de trabalho. Tais ocupações deverão ser flexíveis e atualizáveis, sem perder a relação com a dinâmica do mercado de trabalho (INAP, 2012).

¹²⁷ Sinteticamente, as recomendações são as seguintes: única abordagem legal que envolva as áreas de educação, trabalho e desenvolvimento econômico para dispor as questões de Aprendizagem; regulamentação das ocupações definidas (com parametrização internacional), inclusive em termos de perfil profissional de conclusão, mas com relativa liberdade para a montagem curricular; definição em âmbito legal das responsabilidades de todos os atores; em prol de uma governança verdadeira, os diversos atores devem ter voz na política pública, e não serem meros fornecedores de formação profissional; definição de órgão central com função estratégica e regulamentadora, preferencialmente em um único âmbito governamental, com capacidade e autoridade na moderação e coordenação dos diálogos referentes à política pública; definição de procedimentos operacionais acessórios ao desenvolvimento da política pública, como pesquisas ocupacionais e montagem de currículos; avaliações regulares da qualidade dos programas e efetividade da política pública em termos educacionais e econômicos; e, finalmente, promoção de diálogos internacionais para o constante aprimoramento da política pública (Id., *ibid.*).

¹²⁸ Tradução nossa de “*Institut zur Zukunft der Arbeit*”.

que é valorizado pelos empregadores e implica em aumento salarial aos aprendizes, a formação não é restrita a uma ocupação individual, mas a uma família ocupacional (*cluster*)¹²⁹. Para tanto, os países tem buscado reduzir a quantidade de ocupações certificáveis e trabalhar em torno de famílias ocupacionais que permitam a portabilidade e, conseqüentemente, maior trânsito no mercado de trabalho ao jovem qualificado.

Analisando resultados de pesquisas¹³⁰, o IZA considera que a Aprendizagem é vantajosa se comparada a outras iniciativas TVET:

Countries that place exclusive emphasis on college for all end up with weaker human capital development than countries that provide a mixed strategy of college and apprenticeships. Given the low public cost and high wage from dual work-based and school-based programs, the natural policy is for countries to deemphasize the “academic only” approach as well as school-based TVET and to move toward more apprenticeship training (LERMAN, 2013, pp.24-25).

Todavia, o instituto analisa a Aprendizagem dentro de um espectro maior. Ainda que a amplitude de oportunidades de formação profissional distensione a influência familiar nas escolhas profissionais (anulando a função reprodutiva) e promovendo mobilidade intergeracional, ela é frequentemente percebida em alguns países como uma trajetória com terminalidade precoce ou uma segunda chance resultante do fracasso escolar (EICHHORST et al., 2012, pp.3-4).

A organização Rede Global de Aprendizagem¹³¹ (GAN) é uma organização internacional que representa os interesses patronais no desenvolvimento de políticas públicas que envolvem Aprendizagem. Tem como objetivo a disseminação de boas práticas entre as grandes empresas. Congrega companhias transnacionais, federações patronais de âmbito nacional (da América Latina, a única entidade representante é a União Industrial Argentina), duas organizações europeias de empregadores, a OIT e a OCDE. A rigor, não é um produtor de recomendações e

¹²⁹ Exemplificando, um aprendiz de mecânica de precisão pode decidir atuar como um relojoeiro a despeito da empregabilidade ser restrita, mas pode também atuar como ferramenteiro ou reparador de equipamentos cirúrgicos se lhe for conveniente. Esta valorização pela empresa não é gratuita, mas promovida para cobrir custos diretos salariais do jovem, dos encarregados em seu treinamento na empresa bem como dos custos materiais envolvidos. Assim, quanto maior a flexibilidade de atuação dentro da empresa, melhor ao empregador (LERMAN, 2013).

¹³⁰ Uma pesquisa na Alemanha revelou que para cada aprendiz formado que venha a trabalhar em uma empresa, economiza-se 6.000€ se comparado à necessidade de se contratar no mercado e empregar, durante o mesmo tempo, um profissional com a experiência demandada. Isto se dá pelo fato de os incentivos à empregabilidade do aprendiz e sua curva de aprendizado implicarem em retorno sobre o investimento a partir do momento em que ele começa de fato a produzir mais. Ademais, os resultados são financeiramente significativos para os aprendizes. Uma pesquisa realizada com egressos do sistema norte-americano revelou que o rendimento salarial dos aprendizes aumenta em 2,5 vezes após o término do programa (Id., ibid.).

¹³¹ Tradução nossa de “Global Apprenticeships Network”.

políticas, mas articula os interesses e valores em prol de uma Aprendizagem com menor ingerência pública em termos de parametrização, maiores incentivos dos governos à contratação de aprendizes e maior responsabilização das empresas em relação aos programas de formação profissional.

3.4 Modelos internacionais de Aprendizagem

Apresentado o conteúdo acima, busca-se agora compor um quadro panorâmico sobre a política pública internacional. Este levantamento se valeu de diversas fontes para a composição dos modelos. Primeiramente, informações dispostas em relatórios comparativos e analíticos de pesquisas realizadas mediante demanda da OIT e Banco Mundial (SMITH e KEMMIS, 2013), bem como a análise da trajetória dos sistemas de Aprendizagem da Alemanha, Inglaterra, França e Estados Unidos por Thelen (2004) e Schriewer (1990). Complementarmente, foram empregadas análises de outras fontes para cada país, além da utilização de fontes específicas dos sistemas de Aprendizagem destes quatro países. Vale notar que esta seleção é justificada pelo fato de as agências internacionais considerarem modelos de “*benchmarking*”¹³².

Da perspectiva contemporânea, há um mecanismo que se reproduz pelos diversos países pesquisados nesta seção que já possuem um sistema amadurecido de Aprendizagem:

- Gestão executiva: tratando-se de uma política pública, alguma instância executiva assume total ou parcial responsabilidade. Os focos são distintos entre secretarias de educação, trabalho, indústria e comércio ou seções específicas relacionadas à mão de obra.
- Arranjos de recrutamento, seleção, cooptação, contratação e escopo de beneficiários: os países têm práticas distintas em relação aos formatos de motivação (aos jovens e aos empregadores) para buscar viabilizar a formação profissional. Alguns deles fomentam inclusive programas de pré-qualificação como preparação dos jovens para serem inseridos nos programas. Nem sempre o aprendiz é um empregado e, em muitos modelos, nem sempre o aprendiz é propriamente um jovem.

¹³² Cf. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.132), trata-se de uma técnica de coleta de informações que permite uma comparação estruturada para a oportunidade de aprendizado político.

- Formação (independente dos locais) e avaliação: a formação costuma ser seccionada como “*off the job*” e “*in the job*”, esta última, a cargo do empregador. A primeira pode ser desenvolvida de vários modos, e a avaliação pode ser ao longo do processo, por atores diversos, envolvendo ou não certificações e articulada ou não a um exame final. Em alguns países, há instituições definidas para o desenvolvimento das atividades teóricas.
- Suportes: os países apresentam diferentes suportes para a sustentação do programa. Há suportes financeiros e educacionais aos jovens, bem como suportes pedagógicos e financeiros aos empregadores.
- Conclusão e acesso ao mercado de trabalho: a partir da conclusão, os países têm iniciativas distintas na observação dos resultados da política pública.

No entanto, será possível observar que há grande variação sobre como estas políticas estão estruturadas. Esta diversidade não resulta de outros fatores senão a trajetória histórica dos países; suas conjunturas críticas (incluindo as reformas da administração pública); relação capital–trabalho, e a emergência e recuo de atores políticos diversos para compor suas políticas TVET, mais especificamente, a Aprendizagem¹³³.

3.4.1 Alemanha

A política pública na Alemanha se sustenta por uma malha de responsabilidades compartilhadas. Dentro do poder público, o governo federal assume visão estratégica a partir do Ministério de Economia e Tecnologia (BMW¹³⁴). Como o federalismo é um dos princípios da administração pública alemã, nos termos de Pollitt e Bouckaert (2011), há processos descentralizados de maior articulação e operacionalização no âmbito das províncias (“*Länder*”) e comunidades (“*Gemeinde*”), de modo que a Aprendizagem alemã segue precisamente este padrão. Os principais atores da sociedade civil envolvidos são aqueles que representam os trabalhadores e o patronato para os assuntos de formação profissional.

¹³³ Uma tabela contendo os números gerais da Aprendizagem, força de trabalho total e desemprego juvenil, referente aos países analisados neste capítulo, encontra-se no Apêndice A.

¹³⁴ Sigla de “*Bundeswirtschaftsministerium*”.

O modelo é mundialmente conhecido como sistema dual porque a formação é realizada em dois locais: empresas¹³⁵ e escolas profissionalizantes (“*berufsschule*”). O objetivo do sistema dual é fornecer, de forma planejada, formação profissional¹³⁶ de base ampla para a prática de uma atividade profissional como um trabalhador qualificado em uma das 356 famílias ocupacionais reconhecidas, de modo que a formação parametrizada garanta um padrão nacional uniforme¹³⁷ que corresponde às exigências de cada ocupação e correspondência às qualificações da União Europeia (ECVET).

Conforme aponta Smith e Kemmis (2013, p.92), a história da Aprendizagem alemã se alicerça, desde seu amadurecimento entre os séculos IX e XIII, na estrutura das corporações de ofício, regulando a quantidade, qualidade e ofícios para os aprendizes. As diversas estruturas que a Alemanha teve ao longo da Idade Média e Moderna e seu consequente formato legal-administrativo contaram com a estrutura gremista para a sustentação do sistema político.

A formação do Estado prussiano, com as reformas Stein-Hardenberg no início do século XVIII, favoreceu uma nova concepção da estrutura do Estado que leva em conta “*contemplan los segmentos articulados derivados de la propiedad y de la diversidad de sus bienes, de la industria y del tipo de asociación municipal, lo cual ofrece una representación completa de todos los intereses fundamentales*” (SCHRIEWER, 1990, p.111). Esta forma de representação, que buscou dar a sustentação necessária ao projeto político de modernização do Estado alemão, manifestou-se através da corporação de direito público dotada de autonomia

¹³⁵ Cf. Smith e Kemmis (2013), o programa de formação que compete às empresas pode ocorrer somente naquelas que atendem às exigências regulamentares cuja supervisão é realizada pelas câmaras locais (investidas de autoridade pública). Esta formação é conduzida por atividades básicas em oficinas pedagógicas segregadas do processo produtivo, devidamente supervisionadas por um tutor habilitado com dedicação integral. Eventualmente, organismos autônomos, no âmbito do poder público provincial, e estruturas em rede (“*verbundsausbildung*”) formadas por empresas de pequeno porte, compartilham os aprendizes e os locais de formação prática para atender aos requisitos do programa.

¹³⁶ Fundamentado em uma relação de emprego formal, deve ter a duração mínima de dois anos e máxima de três anos. Em geral, os jovens apresentam entre 16 e 18 anos de idade no início da formação. O aprendiz é treinado na empresa por três a quatro dias por semana e por até dois dias na escola profissionalizante. As empresas arcam com os custos da formação e pagam a remuneração ao aprendiz conforme regulamentado pela convenção coletiva que aumenta a cada ano de formação e geralmente atinge cerca de um terço do salário inicial para um trabalhador qualificado. Cf. Smith e Kemmis (ibid.), este montante varia entre 500€ e 1.000€ mensais. Apesar de significativo, esta quantia é inferior ao salário médio de um profissional qualificado na Alemanha, que recebe 2.500€ mensais. A despeito de ser um empregado da empresa, o direito do trabalho somente se aplica às atividades de formação na empresa.

¹³⁷ A certificação dos alunos para atuação no mercado de trabalho é baseada em exames regulamentados (“*prüfungsordnung*”), cuja competência e certificação cabem às câmaras locais, e envolvem a participação de representantes patronais e de empregados (Id., ibid.).

administrativa, denominada câmara¹³⁸ (*“kammer”*), característica do estado de direito alemão¹³⁹. Tornaram-se, desta forma, legítimas e representativas as câmaras de comércio (1870), de agricultura (1894) e de manufatura (1897). Ao contrário da abolição das associações profissionais, recorrente em outros países europeus, a Alemanha limitou-se à regulamentação de seus privilégios, como seu papel frente à Aprendizagem.

A despeito dos grêmios terem o monopólio de supervisão definido já em 1881, a decorrente ascensão das câmaras de manufatura (*“handwerkskammern”*), em 1897, implicou na delegação do Estado para que regulassem toda a prática profissional da Aprendizagem, como limite do número de aprendizes por empresa, padrões de formação e oferta. Thelen (2004) considera que a disposição legal de 1897 é uma questão chave para o desenvolvimento da Aprendizagem alemã. Esta legislação representou um amálgama de elementos tradicionais e modernizantes, que envolvem a tradição gremista e a legitimidade outorgada para mediação dos interesses entre grupos distintos como associações industriais, os sindicatos de trabalhadores atuantes nas indústrias metalmeccânicas e também com as câmaras de manufatura.

No início do século XX, e mais enfaticamente a partir da República de Weimar, o sindicalismo social-democrata alemão, ao invés de lutar para derrubar o sistema de Aprendizagem, cuja regulação não tinha acesso, buscou controlar ou co-gerir o sistema de formação que era desenvolvido nas fábricas. O patronato industrial, por sua vez, crítico¹⁴⁰ em relação ao papel ocupado pelas câmaras de manufatura, criou em 1908¹⁴¹ um comitê dirigido aos assuntos de formação profissional, buscando defender seus interesses em relação à Aprendizagem. O que se pode concluir daí é que, ao contrário de romper com o sistema, o sindicalismo articulou-se com o industrialismo para compor uma Aprendizagem nacional; afinal, se existem

¹³⁸ Constituíram-se, assim, pela fusão das câmaras renanas, originárias da ocupação do período napoleônico, cuja função era a representatividade e assessoramento, com as corporações de comerciantes autônomos do norte da Prússia, herdeiras do corporativismo gremista (SCHRIEWER, 1990).

¹³⁹ Tradução nossa de *“Rechtsstaat”*.

¹⁴⁰ Cf. Thelen (2004), as críticas por parte das indústrias eram diversas, desde quantidade de aprendizes formados até o tipo de formação e ocupações dirigidas ao setor produtivo. O patronato, por sua vez, desenvolveu suas próprias fábricas-escolas na primeira década do século XX (*“werkschulen”*), baseadas em uma formação racional e científica com uso das séries metódicas, mas impossibilitados de reconhecimento formal por estarem à margem da regulamentação das câmaras de manufatura.

¹⁴¹ Mesmo ano em que o poder das câmaras de manufatura aumenta, pois a certificação, sem a qual ex-aprendizes não poderiam trabalhar, tornou-se competência destas (Id., *ibid.*).

diferenças entre os dois polos, o que os integrou foi a diferença destes com relação às câmaras de manufatura.

Um dos resultados se deu em 1921 na composição de um organismo para discussões de políticas de interesse econômico e social que afetassem a relação capital-trabalho. Resultando em produtos diversos como a negociação coletiva, buscou-se também parametrizar as condições da formação profissional na empresa. Durante este período, o sindicalismo tornou-se mais forte¹⁴² e tentou rearticular o monopólio político circunscrito às câmaras de manufatura. Parte do patronato industrial, entretanto, buscou maior autonomia em relação ao poder das câmaras de manufatura e às decisões do Estado social-democrata. Conforme Thelen (2004), resgatou a filosofia das antigas fábricas-escolas da década anterior em um modelo de formação mais rígido¹⁴³ em termos morais, disciplinares (e anti-sindicalistas) e mais especializadas em termos da ocupação dirigida, ao sabor da empresa patrocinadora. Esta proposta seduziu o regime que sucedeu Weimar.

Durante o nazismo, a Aprendizagem se viu disputada pelo departamento de Estado para relações do trabalho e o Ministério da Economia. O regime mudou a relação de forças anterior, eliminou os sindicatos e definiu que tanto as indústrias quanto as câmaras¹⁴⁴ poderiam definir as ocupações e certificar aprendizes. Como resultado de maior unidade de interesses do patronato industrial, seu modelo de formação e parametrização tornou-se compulsório a partir de 1937, implicando em uma formação mais sistematizada. Com ampla promoção do Estado e parametrização da formação, a quantidade de aprendizes cresceu significativamente, passando de 2,8 mil em 1935 para 121 mil em 1942¹⁴⁵.

O pós-guerra buscou reconduzir o equilíbrio de forças anterior ao nazismo e nortear os valores de uma nova sociedade, de modo que, para evitar experiências

¹⁴² Thelen (Ibid., p.81) revela que os sindicatos conseguiram, em 1928, influenciar na definição do status da relação de Aprendizagem como trabalhista (e não meramente educacional), tornando a relação passível de extensão de direitos trabalhistas como qualquer empregado. Tal decisão afetou não somente a grande indústria em termos financeiros, mas principalmente as pequenas manufaturas, que deixaram de ter liberdade para explorar a força de trabalho do jovem, além de perderem capacidade de competir por mão de obra em relação às indústrias em termos salariais.

¹⁴³ A proposta se concentrava na ideia do patronato assumir a formação que competia até então às escolas públicas, amparando assim toda a vida escolar, social e laboral do jovem aprendiz em um rígido código ideológico (Id., ibid., pp.84-86). Este modelo se reproduziu entre 300 empresas da Alemanha e Áustria até o final dos anos 1920, quando entrou em colapso devido à crise de 1929 com o desemprego em massa.

¹⁴⁴ Durante o nazismo, as câmaras foram unificadas em um único arranjo institucional (*“reichswirtschaftskammern”*) (THELEN, 2004).

¹⁴⁵ No entanto, o desenrolar da Segunda Guerra Mundial promoveu a deterioração do sistema em um ponto específico: a parte da formação na escola profissionalizante (*“berufsschule”*), que sempre fora o elo mais fraco da Aprendizagem, não tinha a disponibilidade necessária de recursos físicos (insumos e maquinário) e humanos (professores) devido às prioridades da guerra (Id., ibid.).

educacionais autoritárias¹⁴⁶, a Constituição de 1949 separou os papéis da escola e da empresa. Thelen (2004, p.240) dispõe que os Aliados preocuparam-se com a educação estimulando inclusive a formação profissional para que fosse acompanhada de conteúdos de responsabilidade cívica e democracia e antídoto ao desalento e desemprego juvenil¹⁴⁷. A rigor, os debates sobre Aprendizagem nas décadas de 1950 e 1960 dinamizavam-se nas empresas, que advogavam por menor influência do Estado e maior responsabilidade patronal, assim como nos sindicatos, que defendiam a Aprendizagem como efetiva política de responsabilidade pública, demandando maior controle. No entanto, ressalta-se que em nenhum momento, estes sindicatos se mostraram contrários à prática profissional na empresa.

Assim, os marcos legais da Aprendizagem em 1953 e 1956 na gestão Konrad Adenauer buscaram reconduzir o poder de autoridade competente às câmaras (desunificadas) de manufatura, comércio e indústria, e inclusive fortalecê-las, responsabilizando-as pela análise das sistemáticas de formação e ocupações, que antes ficaram ao cargo de departamentos de Estado do governo nazista (THELEN, 2004, p.250). Complementarmente, visando maior dispersão do poder e compartilhamento das responsabilidades, o Estado descentralizou a operacionalização da Aprendizagem às províncias, e assumiu o pleito dos sindicatos de que a Aprendizagem é uma responsabilidade pública, o que implicou em rechaço de setores da pequena manufatura e indústria. Estas consideraram, à época, tratar-se de um retrocesso nos termos do ideário centralizador nazista ou das práticas da Alemanha Oriental (THELEN, 2004, pp.259-260).

O pleito dos sindicatos para maior controle democrático foi atendido apenas em um ambiente político resultante da coalizão entre a democracia cristã e a social-democracia em 1966 para sustentação do governo. Em 1969, o Estado promulgou uma reforma da Aprendizagem denominada BBiG¹⁴⁸ na esfera das relações econômicas do trabalho. Seu desdobramento criou no ano seguinte um instituto federal de pesquisa e desenvolvimento para subsidiar as políticas TVET alemãs (subsidiário do BMWi), geridas em estrutura tripartite, em prol do equilíbrio de forças e responsabilidades que compunham a Aprendizagem alemã ocidental, na condição

¹⁴⁶ Como as iniciativas do patronato para encampar a educação e formação dos jovens sob um rígido código ideológico, ressaltadas anteriormente.

¹⁴⁷ Como resultado, a Aprendizagem correspondeu, em 1954, a 10% da força de trabalho alemã, com 660 mil aprendizes (Id., ibid.).

¹⁴⁸ Sigla de “*Berufsbildungsgesetz*”, ou “lei de educação profissional” (tradução nossa).

de elemento de sustentabilidade do regime de Estado de bem-estar social corporativo. Definiram-se, assim, no âmbito do poder público, responsabilidades em âmbito federativo; significativo poder de voz (mas sem veto) aos sindicatos; funções administrativas e de supervisão pelas câmaras na interface das regulamentações federais; e, finalmente, a prática profissional nas empresas (THELEN, 2004, p.262). Todas as modificações na Aprendizagem após a BBiG ¹⁴⁹ foram apenas incrementais.

A crise dos anos 1970 começa a pressionar a funcionalidade do sistema à medida que cresce o desemprego juvenil, pela carência de vagas em empresas para jovens se tornarem aprendizes ¹⁵⁰. Durante os anos 1980, a estreita cooperação entre os sindicatos e empregadores (grandes empresas e pequenas manufaturas) permitiu a manutenção das sistemáticas de prática profissional nas empresas, considerando as instabilidades econômicas e períodos cíclicos de recessão. Um dos períodos críticos foi aquele decorrente da reunificação, com a necessidade de absorção de grande contingente de jovens da Alemanha Oriental, o que poderia problematizar o funcionamento do sistema. A abertura de mais oportunidades, inclusive de pequenos empreendimentos e maiores incentivos financeiros para este fim, bem como estímulos à contratação de aprendizes junto às empresas privatizadas foi vital para a abertura de mais postos para aprendizes, ainda que a pressão desde então acarrete em cada vez menos vagas abertas para a quantidade de candidatos a aprendizes (STEEDMAN, 2010, p.25). Assim, tem-se observado que a prática de subsídios para abertura de mais postos tem aumentado com o tempo (sendo provido tanto pelo BMWi quanto pelos “*Länder*”). Segundo a OCDE (2014), registrou-se dispêndio de 34,3€ milhões apenas em 2009 para este fim.

Um argumento plausível da tenacidade do sistema de Aprendizagem alemão, portanto, é sua tradição. Com efeito, o país já contava com um instituto de formação profissional dirigido ao industrialismo alemão desde 1821, o “*gewerbe institute*” (ARMYTAGE, 2007). No entanto, acompanhando a reflexão de Schriewer (1990,

¹⁴⁹ A BBiG não apresentou e não apresenta interface com o universo das escolas profissionalizantes, as “*berufsschule*”. Embora existentes desde 1830, foram reestruturadas para atuação em perspectiva dirigida à formação ao mercado de trabalho a partir de 1925. Destaca-se que, sob gestão do Ministério da Educação, a lógica por trás do conceito de formação dual se fundamenta segundo o equilíbrio de dois sistemas: um referente à gestão da Aprendizagem, e outro, referente à gestão das escolas profissionalizantes (BREMER e SANITER, 2011).

¹⁵⁰ Assim, em 1976, a social-democracia governante promulga uma reforma da Aprendizagem que acarreta em aplicação de tributação (vigente até 1981, às empresas que não mantiverem ao menos 12,5% de sua força de trabalho com aprendizes) (THELEN, 2004, p.265).

p.121), argumenta-se que um ponto central para sustentabilidade da Aprendizagem alemã foi o arranjo político para seu desenvolvimento ao longo do século XX. O papel das câmaras como mediadoras entre a liberdade econômica individual e a cooperação institucional resultou em obrigações coletivas que foram respeitadas sempre que o sistema político foi democrático. Esta sustentação foi emblemática para superação de problemas conjunturais enfrentados. Todavia, Thelen (2004, p.276) afirma que os problemas do século XXI são distintos daqueles dos anos 1970, denotando um caráter mais estrutural e menos cíclico.

Conforme a análise das agências internacionais, segundo o que foi apurado, o desenvolvimento da economia globalizada demanda um perfil profissional de trabalhador que pressiona a sistemática planejada da Aprendizagem alemã, isto é, uma formação mais polivalente e mais flexível. Ressalte-se que o mercado não problematiza apenas o ensino secundário¹⁵¹ e as “*berufsschule*”, mas a mobilização de variáveis mais amplas que não se resumem a investimentos em escolas, senão em políticas públicas. Desta forma, desde a virada para o século XXI, questiona-se qual interface de diálogo a Aprendizagem assumirá em relação aos fenômenos tecnológicos, econômicos e demográficos atuais.

Um elemento à vista é a dificuldade de coesão das empresas para estimular a prática profissional em cadeias produtivas estratégicas. Outro elemento é a crise da representação sindical, um sustentáculo da Aprendizagem alemã. Finalmente, melhor adequação aos requisitos de qualificação pelo mercado, objetivo que o sistema dá sinais que não consegue acompanhar¹⁵². Em suma, o fenômeno social decorrente deste cenário, em última análise, pode ser o descrédito na Aprendizagem como um caminho de boa formação e geração de renda pelos atores e beneficiários (CEDEFOP, 2014b).

Há de se considerar, no entanto, a grande resiliência da Aprendizagem alemã a despeito das conjunturas críticas e equilíbrios pontuados os quais atravessou, como duas guerras mundiais e alternância de regimes políticos muito distintos, o que revela uma trajetória de dependência baseada em elementos fortemente enraizados

¹⁵¹ A educação alemã no nível secundário que alicerça a Aprendizagem é fundamentada em três itinerários formativos para egressos da escola primária que se articulam em maior ou menor escala com a formação profissional (nesta ordem “*Hauptschule*”, “*Realschule*” e “*Gymnasium*”), em alguns casos já permitindo terminalidade e atuação no mercado de trabalho (HIPFACH-SCHNEIDER et al., 2009).

¹⁵² Este último ponto se justifica à medida que o World Economic Forum (2014) revela que 12% da mão de obra do país é subqualificada e 22% superqualificada, o que implica na necessidade de ajustes de qualificação e das políticas públicas, um problema a ser levado em consideração quando o BMWi busca reduzir as qualificações existentes para menos de 300.

para sustentá-la. Assim, organizados tais elementos, é possível caracterizar a política pública alemã em três aspectos:

- Tradição gremista de valorização da prática profissional na empresa como promotora de formação profissional;
- Responsabilidades mediadas por agente investido de autoridade pública, articulado a um histórico de governança;
- Aprendizagem como resultado de responsabilização pública ao serviço da composição do tecido social e da estrutura econômica alemã.

Pierson (2004), ao analisar os tipos de mudanças no longo prazo, observa que as causas cumulativas (*"cumulative causes"*) são aquelas onde a mudança é contínua e gradual, ainda que aparentemente provoque leituras errôneas que considerem ausência de mudanças. Este é precisamente o caso alemão. Se o panorama atual implica em questionamentos quanto ao papel da Aprendizagem alemã no século XXI, convém ressaltar que *"in order to survive, institutions can rarely just stand still. Their survival is guaranteed not by their stickiness but by their ongoing adaptation to changes in the political and political-economic environment"* (THELEN, 2004, p.217). Observam-se as particularidades da Aprendizagem em contraste com a administração pública alemã para se apurar o caráter das mudanças que tem assumido nas últimas décadas. Ao contrário de outras iniciativas internacionais, a Aprendizagem alemã não passa por reformas e transformações significativas pelo motivo de ela ser um reflexo do comportamento da administração pública daquele país.

Uma vez que *"the German trajectory has also been marked more by incrementalism (permanent flexibility of institutional frameworks) than by fundamental change, and more by improvement of the existing system than an import of other systems"* (POLLITT e BOUCKAERT, 2011, p.280), a trajetória da Aprendizagem alemã também é marcada, desde 1969, por ações incrementais no ambiente democrático.

Um exemplo desta afirmação é a constatação das estratégias empregadas para o aprimoramento do sistema de Aprendizagem alemã em termos de qualidade do processo. Ao contrário da importação de soluções externas, modismos (ditados por gurus de gestão) ou decisões "de cima para baixo", observa-se o emprego de maior diálogo em âmbito local entre educadores das escolas profissionalizantes e os tutores habilitados na empresa para discutir opções de contextualização de

situações-problema e as lacunas de formação. Logo, as estratégias abordadas ainda assim se caracterizam pelo compartilhamento de responsabilidades à luz dos elementos que compõem esta Aprendizagem.

A despeito de críticas à política pública, o sistema é avesso às mudanças radicais pelo reconhecimento dos valores de sua estrutura, tal como os elementos constituintes da administração pública alemã. Seu norte não se resume apenas às questões de empregabilidade (em termos de eficiência, isto é, mais postos para aprendizes atuarem), mas também à busca de maior eficácia em termos da qualidade da formação. Um desafio para um sistema que registrou, em 2011, 1,5 milhão de aprendizes.

3.4.2 Inglaterra

A política pública inglesa¹⁵³ é responsabilidade de uma agência para padronização nacional do sistema (NAS¹⁵⁴), subordinada ao Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades. A Aprendizagem inglesa foi reestruturada, a partir de 1995, para um formato mais dinâmico¹⁵⁵ e maior foco ao atendimento às lacunas do mercado de trabalho, baseada no sistema de formação e avaliação por competências dentre as 200 famílias ocupacionais distintas e com correspondência às qualificações parametrizadas à União Europeia (ECVET).

A despeito da tradição inglesa de pouca intervenção na relação empregatícia, desde 2011, há maior presença do Estado para regulamentar as disposições trabalhistas e educacionais da política pública. O objetivo do modelo é criar alternativas para o preenchimento das lacunas de qualificação do mercado de trabalho. Assim, a Aprendizagem inglesa caracteriza-se pelo direcionamento a um público maior de

¹⁵³ Inexiste unidade entre as nações que compõem o Reino Unido quanto à Aprendizagem, de modo que esta seção busca analisar exclusivamente a política pública na Inglaterra.

¹⁵⁴ Sigla de “*National Apprenticeship System*”.

¹⁵⁵ A Aprendizagem inglesa não demanda requisitos educacionais fixos. Há relativa flexibilidade no provimento da formação teórica, (parcialmente financiada pelo Estado) que pode ser desenvolvida em centros privados, escolas profissionalizantes públicas, universidades, grupos comunitários etc, que expedem a certificação. As atividades práticas se dão através da articulação promovida pelos conselhos de treinamento e empreendimento (TEC - sigla de “*Training and Enterprise Councils*”), que registram os provedores da prática profissional, normalmente empresas. A Inglaterra não impõe restrições às empresas que queiram aderir ao programa e financia 100% da prática profissional.

idade¹⁵⁶, amplo financiamento às empresas¹⁵⁷ e preocupação em relação à eficácia da política pública¹⁵⁸.

A Aprendizagem inglesa compartilha com a alemã o fato de ambas serem herdeiras do regime medieval das corporações de ofícios. No entanto, a trajetória histórica de ambas pouco se assemelham. Se o modelo alemão caracterizou-se pela mediação e a capacidade do patronato e trabalhadores equilibrarem suas pretensões em prol de um modelo viável, o modelo inglês, segundo apontado por Thelen (2004), sempre polarizou uma batalha entre empregados e empregadores. Cabe ressaltar que, na história inglesa, as guildas desapareceram muito antes do que em outros países da Europa continental, emergindo assim a predominância da empresa capitalista durante o absolutismo das dinastias Tudor e Stuart¹⁵⁹.

Conforme o estudo de Thelen (2004), os sindicatos de trabalhadores, que vieram a se fortalecer nas primeiras duas décadas do século XIX, questionavam o emprego de jovens (aprendizes ou não) para barateamento da mão de obra na indústria inglesa. Os sindicatos tinham representatividade e legitimidade. Além de acolherem parte significativa da mão de obra qualificada oriunda dos sistemas tradicionais de manufatura que estavam desaparecendo, os sindicatos recebiam apoio do Estado para se organizarem em termos de provisão de auxílios mútuos¹⁶⁰. Assim, a Aprendizagem sempre foi um assunto da agenda sindical inglesa para, no intuito de controlar a quantidade de aprendizes disponíveis, regular as condições de trabalho nas fábricas¹⁶¹.

¹⁵⁶ A partir de 2015, a Aprendizagem inglesa será dirigida apenas aos maiores de 18 anos. No entanto, cerca de 40% dos aprendizes ingleses tem mais de 25 anos, motivado pela intensa busca de requalificação de pessoas que já atuam no mercado de trabalho.

¹⁵⁷ Até 2011, foram investidos £1 bilhão para custear a contratação dos jovens até 24 anos (STEEDMAN, 2010).

¹⁵⁸ O governo preocupa-se com a qualidade do sistema, viabilizando fóruns, comitês e pesquisas de avaliação. Um resultado comemorado pelo governo inglês é o aumento no índice de aprendizes que concluem seus programas, que correspondia a 37% em 2004 e atingindo o dobro em 2010. O sistema é visto como positivo por 90% dos empregadores (Id., Ibid.).

¹⁵⁹ É desta época que surge a primeira posição formal do Estado, com o Estatuto dos Artífices de 1563 regulando a Aprendizagem em termos de condições de prática no âmbito de 30 ocupações da manufatura, os salários, e o requisito para o exercício de profissões. No entanto, o crescimento da burguesia industrial foi enfraquecendo cada vez mais o papel econômico da pequena manufatura e o papel do Estado em garantir estes privilégios, de modo que, durante a Primeira Revolução Industrial, a emergência de novas ocupações tornou a disposição legal do século XVI quase sem valor, muito antes de sua revogação oficial em 1814. Desta forma, a Aprendizagem se tornava tão somente uma relação de trabalho entre empregador e empregado, com raras interferências do Estado (THELEN, 2004).

¹⁶⁰ Trata-se do “*Act of Encouragement and Relief of Friendly Societies*” de 1793. Assim, além do reconhecimento legal, esta iniciativa de solidariedade corporativa foi o alicerce para a manutenção dos sindicatos e de seus ideais.

¹⁶¹ Sobre as condições de prática profissional dos aprendizes nas fábricas inglesas, cumpre destacar que a ausência de uma instância investida de poder para certificação e avaliação (como existia na Alemanha) resultava em iniciativas profundamente distintas pelo patronato, que migravam da total precarização às boas práticas isoladas. Para Thelen (Ibid.), uma articulação sindical mais atuante colocou em prática suas reivindicações, a

Entre 1890 e 1915, a indústria inglesa como um todo se transformou com o emprego de novas tecnologias para o aumento da produtividade e a não dependência de mão de obra qualificada em massa, o que proporcionou a contratação de maior contingente de trabalhadores não qualificados. Thelen (2004) revela que esta mudança de cenário reverteu as condições a favor do patronato que, em 1897, promoveu um grande locaute¹⁶² sob a prerrogativa da administração da produção combater os sindicatos. O resultado prático foi a constituição de um representante patronal forte que pressionou os sindicatos a abandonar as restrições de contratação de aprendizes pelas empresas. Assim, muitos empregadores se valeram de jovens aprendizes para trabalho barato, precarizado e alienante, eventualmente justificados segundo argumentos moralizadores, evidenciando à juventude inglesa que a Aprendizagem se tornava cada vez menos atrativa e dirigida àqueles sem nenhuma opção de educação ou trabalho.

Entretanto, destaca-se que desde o final do século XIX já havia empresas que conduziam a Aprendizagem de modo diferenciado. Em alguns casos, observando como a Europa continental lidava com a Aprendizagem, segregavam determinados aprendizes para que realizassem atividades teóricas condizentes com a prática profissional¹⁶³, visando a formação de profissionais de liderança dentro do chão de fábrica. Genericamente, no entanto, as empresas se mostraram hostis à liberação de aprendizes às atividades teóricas, pois se as atividades nas fábricas geralmente envolviam apenas o exercício de operações (distante da ideia de qualificação para uma ocupação), não reconheciam qualquer benefício imediato quanto a esta disposição legal, sugerindo, portanto, um boicote.

partir de 1852, por meio de greves pontuais e localizadas para pressionar empregadores individualmente. A promulgação de uma sequência de leis trabalhistas de 1875 impulsionou a força dos sindicatos e, como não havia articulação patronal para contraponto, a estratégia mostrou-se eficaz para o controle da quantidade de aprendizes empregados. A despeito de haver uma preocupação comum do empresariado, o controle sindical sobre o chão de fábrica, as empresas concorrentes não se solidarizavam com a pressão realizada. De fato, havia situações de empresas com 700 funcionários empregando mais de 500 aprendizes. Todavia, uma greve que durou de 1883 a 1885 não obteve êxito quando as empresas se valeram justamente de aprendizes como “fura greves”.

¹⁶² De modo geral, conforme apuração de Thelen (2004), o resultado do locaute não motivou o Estado a buscar regulamentações sobre a Aprendizagem. Nos termos de Marshall (1967), para conter o ímpeto das empresas, o poder público ao menos criou inspetorias do trabalho para apurar excessos no emprego da mão de obra infantil e feminina. A situação da empregabilidade de menores na indústria inglesa se manteria crítica ao menos até o final da Primeira Guerra Mundial, quando foi promulgado o “*Fischer Act*” em 1918, elevando a educação compulsória até os 14 anos. Esta disposição dificultou a contratação de jovens com idade menor do que os 14 anos para trabalharem.

¹⁶³ Obrigatório apenas a partir de 1911 a partir da pressão de educadores e organizações sociais que intermediavam a disponibilização de aprendizes nas empresas (Id., Ibid.).

Já os sindicatos, evidenciavam que toda sua preocupação com relação à Aprendizagem inglesa se resumia à quantidade e não propriamente à qualidade. No entanto, nas duas primeiras décadas do século XX, os sindicatos se mostraram favoráveis à iniciativa de matrícula dos jovens aprendizes em cursos profissionalizantes simultaneamente à prática profissional nas empresas. Alcançou-se, assim, um consenso entre determinado grupo de empresários e sindicatos para uma Aprendizagem nacional consistente, que poderia implicar em maior qualidade e oportunidade de formação aos jovens ingleses. Esta disposição, todavia, não foi suficientemente estável para se sustentar durante a Primeira Guerra Mundial.

O primeiro conflito armado em escala mundial do século XX motivou o Estado a promover uma moratória na relação capital – trabalho inglesa, passando por cima das reivindicações sindicais ao permitir maior liberdade produtiva dos empresários em prol do esforço de guerra. Apesar de tentativas de barganha entre o patronato e os sindicatos, os anos 1920 não foram diferentes dos anteriores em termos da pouca interferência do Estado para regular a Aprendizagem inglesa: mantinha-se o status de impasse e polarização entre empresários e sindicatos e a precarização das condições dos aprendizes. Com efeito, a Crise de 29 apenas reforçou o uso intensivo e extensivo de jovens como mão de obra barata na indústria inglesa.

Nos anos 1930, conforme Thelen (2004), menos de 25% dos aprendizes mantinham contratos formais de trabalho. A degradação da Aprendizagem inglesa foi tamanha ao ponto de, em 1937, os próprios aprendizes deflagrarem greves em várias empresas pela Inglaterra, demandando não apenas maiores salários, mas condições dignas e qualidade de formação. Ao invés de motivar o gabinete conservador de Chamberlain a regulamentar a Aprendizagem, ou o patronato a rever suas disposições, o movimento serviu apenas para desmotivar empresários a contratarem mais jovens na condição de aprendizes, pois a Inglaterra estava prestes a um novo esforço de guerra, e os jovens, se não fossem ao campo de batalha, iriam ser empregados na indústria de qualquer modo.

Após a Segunda Guerra Mundial, a Aprendizagem continuou uma realidade e respondeu na economia à medida do crescimento da indústria do país. Fullen e Unwin (1998) revelam que o Estado continuou considerando o tema um assunto exclusivo do patronato (e da relação capital – trabalho), cabendo ao poder público,

desde o “*Education Act*” de 1944, o provimento da oferta pública de formação profissional em escolas. Portanto, os gabinetes conservadores não tinham motivo para rever a Aprendizagem, uma vez que outras iniciativas de formação (em centros profissionalizantes, desarticulados com emprego e, portanto, menos conflituosas) tornaram-se protagonistas¹⁶⁴.

Em 1964, sob a liderança trabalhista de Harold Wilson, considerou-se rediscutir a Aprendizagem (“*Industrial Training Act*”) sob um sistema nacional de formação profissional. O governo propôs a existência de comissões tripartite entre governo, empresários e sindicatos para gerir um sistema financiado pelas empresas e delegar aos sindicatos a discussão dos currículos.

Entretanto, a Crise do Petróleo e o início de mudança da economia inglesa que provocava desindustrialização começaram a dar sinais: de um total de 240 mil aprendizes na década de 1960, apenas a metade foi registrada em 1970. Buscando uma reação, o governo propôs, em 1973, subsídios para a contratação de aprendizes. Sem promover mudanças significativas na articulação do modelo educacional do país e na Aprendizagem, tampouco quaisquer relações entre ambos, o modelo não se sustentou no governo Thatcher. Os ingleses começavam a perceber que a Aprendizagem ainda dialogava com um sistema econômico que já dava sinais de estagnação¹⁶⁵.

Em 1993, os países-membros da União Europeia se reuniram para a adoção de um protocolo em prol de políticas de combate ao desemprego e promoção do crescimento e competitividade, e em 1995, buscou-se rever a Aprendizagem inglesa, redesenhando a política pública como “*Modern Apprenticeship*”, uma resposta à demanda de uma nova economia. Incrementalmente, uma série de ações foi realizada durante os gabinetes trabalhistas entre 1997 e 2010, como o acesso para adultos se tornarem aprendizes a partir de 2004.

Em 2009, promulga-se a última disposição legal sobre o tema, denominada “*Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act*”: adequação de ocupações passíveis de formação atreladas aos critérios nacionais de qualificação;

¹⁶⁴ Huddleston (1998) cita que, em 1957, mais de 400 mil trabalhadores foram qualificados nas escolas profissionalizantes inglesas, o que não significou que todos tenham assumido a condição de aprendizes.

¹⁶⁵ Em 1983 o desprestígio da Aprendizagem alcançou seu ponto mais baixo com apenas 30 mil aprendizes. Em suma, no último terço do século XX “*the changes in the youth labour market, work organization and production mentioned above have been seen as a partial explanation at least for the decline of availability of the traditional apprenticeship and the stimulus behind efforts to revive it to meet contemporary requirements*” (FULLER e UNWIN, 1998, p.157).

estabelecimento de conselhos para promoção e orientação das práticas profissionais; e definição dos processos para certificação. A modernização tomou fôlego e foi encampada também pelo atual gabinete conservador que deu mais poderes à agência responsável (NAS) para o ajuste fino da política pública e a busca de padronização internacional.

Apesar de a Aprendizagem inglesa compartilhar com a alemã a longevidade, elas têm pouco em comum. Suas trajetórias são distintas e os atores envolvidos tiveram objetivos e valores distintos. A Inglaterra não dispôs de um agente para executar o papel de mediação. Ao contrário, o *“laissez-faire”* do Estado foi um elemento central para composição da Aprendizagem até a 1ª Guerra Mundial. Em se tratando da Aprendizagem, vista por séculos como meramente uma relação capital – trabalho, o governo só interveio por motivos de força maior, como durante conflitos armados, ou para tentar conter excessos¹⁶⁶. Enfim, o reconhecimento de uma política pública que ainda dialogava com o fordismo nas últimas décadas do século XX resultou na compreensão de que algo novo deveria ser proposto à sociedade e economia inglesas.

Ressalte-se que mesmo a alteração dos gabinetes no pós-guerra não foi suficientemente forte para provocar uma mudança. Pierson (2004), ao analisar os tipos de mudanças em longo prazo, denomina esta situação como pertinente às cadeias causais (*“causal chains”*): apenas o encadeamento de uma série de eventos sucessivos, como a estagnação econômica no final dos anos 1970, o desemprego gerado no final dos anos 1980, e a percepção de uma aceleração maior das economias do continente nos anos 1990, compuseram a conjuntura crítica necessária para uma nova Aprendizagem, surgida como subproduto dos movimentos de reforma da administração pública britânica. Portanto, o *ethos* por trás desta Aprendizagem sinaliza ênfase em objetivos e resultados.

Um documento expedido pelo poder público (UK.DBIS, 2013) é claro ao ressaltar dois pontos de aprendizado constante para a evolução da política pública: qualidade na formação para que o sistema seja confiável por todos os atores e atenção aos resultados. Assim, o atual modelo promove um perfil profissional articulado aos parâmetros nacionais de qualificação intermediária para atuação no mercado de trabalho. Nivelaram-se parâmetros que são reconhecidos no âmbito da União

¹⁶⁶ Como a promulgação do *“Chimney Sweepers Act”* de 1875, que impedia crianças a limparem chaminés que estivessem em funcionamento (OLIVEIRA, O., 1996).

Europeia, ainda que as ocupações inglesas estejam aquém das qualificações típicas centro-europeias, mais elevadas em termos de complexidade (DOLPHIN e LANNING, 2011).

De modo geral, observa-se haver pouca governança e muito governo na elaboração dos rumos da política pública atual. A despeito do foco no interesse do mercado, Dolphin e Lanning (2011) apontam que as empresas colaboram marginalmente. O mesmo se dá com os sindicatos. Com exceção de uma articulação em âmbito local nos TEC, percebe-se que os sindicatos têm praticamente nenhuma voz ativa neste novo processo¹⁶⁷. Historicamente críticos à prática profissional na empresa, privilegiaram o debate em termos de quantidade ao invés de qualidade. As empresas não foram diferentes: de modo sistêmico, nunca sustentaram o interesse em uma formação profissional de qualidade aos jovens ingleses. Portanto, sindicatos e empresas raramente tiveram convergências e trouxeram para si a competência para discussão da política pública. O mesmo não ocorreu na Alemanha, uma vez que os sindicatos nunca foram contrários à formação na empresa.

Considerando a análise da administração pública britânica realizada por Pollitt e Bouckaert (2011), além dos incentivos financeiros presentes, outro ponto que se articula muito à filosofia do NPM, emblemática nos países anglófonos, é o caráter de competitividade presente nesta Aprendizagem. Conforme ressalta Huddelston (1998), as escolas profissionalizantes públicas devem competir com instituições privadas para desenvolver a formação teórica¹⁶⁸ e, portanto, justificar o aporte do Estado em termos de recursos físicos, tecnológicos, humanos e principalmente financeiros.

A diferença da administração pública da Alemanha e Inglaterra, a diferença do papel de mediação e a diferença de consensos quanto aos foros adequados para discussão da Aprendizagem talvez sejam os motivos pelos quais os modelos se comportam de modos distintos em relação à mudança institucional. Assim, organizados os elementos que compõem a política pública na Inglaterra, é possível caracterizá-la em três aspectos:

¹⁶⁷ Desde 2010, no entanto, o governo demanda dos sindicatos o apoio formal à política pública para fomento de aprendizagens como contrapartida ao repasse de verbas públicas ao fundo administrado pelos sindicatos para seus próprios projetos educacionais (STEEDMAN, 2010).

¹⁶⁸ O ensino secundário do país apresenta variante vocacional-profissionalizante (não compulsória), denominada “*sixth form*”, a qual propicia uma qualificação formal aos jovens e requalificação aos adultos (“*further education*”). A legislação mais recente de 2009 determina que as últimas etapas do ensino secundário apresentem informações sobre o desenvolvimento de carreiras profissionais aos jovens, incluindo a Aprendizagem como caminho possível (Id., *ibid.*).

- Tradição de empoderamento da iniciativa privada para definição dos rumos da formação profissional;
- Responsabilidades mediadas pelo Estado, para que se configure como um arranjo entre empresa e aprendiz;
- Aprendizagem como resultado da responsabilização pública no provimento de meios para composição de mão de obra qualificada e no combate ao desemprego juvenil.

O modelo inglês apresenta problemas em relação ao público alvo (DOLPHIN e LANNING, 2011). O foco na Aprendizagem dirigida a um público na faixa dos 25 anos, sob a argumentação da possibilidade de requalificação profissional no emprego, alterou o perfil da política pública. Ainda que se argumente tratar-se de um mecanismo preventivo ao desemprego adulto¹⁶⁹, perde-se o foco em proporcionar oportunidades de aprendizado ao público jovem, sobretudo para dinamizar maior articulação ao sistema educacional inglês. Assim, questiona-se se uma política pública de educação e trabalho, preliminarmente dirigida à juventude se prestaria, também, no alargamento de seu escopo para atender a objetivos distintos.

No entanto, a moderna Aprendizagem inglesa é tomada como exemplo pelos atores institucionais pelas rubricas que assume na condição de subproduto da administração pública britânica:

Recurrent themes included a continuing emphasis on performance measurement, multiple attempts at 'joint-up government', great rhetorical stress on partnerships, and much talk of increasing citizens 'choice' of public services" (POLLITT e BOUCKAERT, 2011, p.317).

Todos estes elementos estão presentes nos documentos referentes a esta política pública. Logo, aos olhos daqueles que creem na sistemática importação-implantação de receituários de reformas de administração pública e, considerando o histórico desta Aprendizagem em termos de intransigências e entraves entre atores, seu modelo é um referencial de solução moderna, eficiente e exportável.

¹⁶⁹ A relação de Aprendizagem deverá durar, no mínimo, um ano para as ocupações mais simples e os aprendizes começam a receber, em média, £380 ao mês no primeiro ano (STEEDMAN, 2010).

3.4.3 França

Assim como o modelo alemão, a política pública na França se sustenta por uma malha de responsabilidades compartilhadas. Dentro do poder público, o governo federal assume visão estratégica a partir do Ministério da Educação Nacional, cuja responsabilidade recai especificamente no Departamento de Inspeção da Aprendizagem (SAIA¹⁷⁰). Assume também as diretrizes pedagógicas dos centros públicos que formam os aprendizes (elemento central na política pública francesa¹⁷¹), embora a gestão operacional se dê em nível regional. Outras pastas ministeriais são envolvidas na medida em que outros programas vocacionais de caráter comercial, agrícola, industrial ou de nível superior são envolvidos e apresentam interface com a Aprendizagem francesa.

Ainda no âmbito do poder público, há duas comissões nacionais para constante atualização dos perfis ocupacionais, parametrização com as qualificações europeias e assessoria à operacionalização em âmbito regional. Todavia, como as políticas TVET desempenharam papel significativo na malha de relações dos Estados de bem-estar social, e na França não é diferente, há ampla articulação com parceiros sociais no desenvolvimento da política pública, constituídos como comissões consultivas, além do papel de destaque que as câmaras de comércio e indústria assumiram na segunda metade do século XX para validação dos contratos¹⁷².

¹⁷⁰ Sigla de “*Service Académique d’Inspection de l’Apprentissage*”.

¹⁷¹ A política pública francesa é sustentada de dois modos, pelas autoridades regionais através de imposto e diretamente pelas empresas. No primeiro caso, existe uma contribuição compulsória no valor de 0,5% da folha de pagamento das empresas até 250 empregados para a sustentação dos Centros de Formação de Aprendizes (CFA). A alíquota sobe para 0,6% para as empresas com mais de 250 empregados. No entanto, a sustentabilidade dos CFA é complementada pela transferência de recursos do Estado às autoridades regionais na constituição de fundos regionais para a formação profissional, destinados, neste caso, estritamente à Aprendizagem. Há três tipos de CFA que desenvolvem a formação teórica de caráter polivalente. O primeiro e o mais importante são aqueles geridos igualmente por representações patronais e sindicais; em segundo, os CFA administrados pelo poder público local em articulação com as câmaras de comércio e indústria locais; e finalmente, em menor proporção, os CFA geridos exclusivamente por órgãos públicos federais. Articulada formalmente ao sistema secundário de ensino, a formação que compete aos CFA não é estritamente profissionalizante, afinal, dois terços do tempo despendido pelos aprendizes na instituição é dirigido para matérias gerais e de ciências aplicadas. Apenas o tempo restante é dirigido ao ensino das qualificações profissionais (SMITH e KEMMIS, 2013).

¹⁷² O contrato de aprendizagem é um tipo particular de contrato de trabalho celebrado entre um aprendiz com 16 a 25 anos e um empregador com duração de até três anos, correspondente ao tempo de formação. O empregador se compromete a proporcionar ao aprendiz formação profissional completa, realizada uma vez por semana no CFA e complementarmente dentro da empresa. O período de formação teórica varia entre 25 e 40% da duração do contrato (mínimo de 400 horas por ano). Já a formação prática na empresa é realizada sob a responsabilidade de um supervisor que cumpre o papel de tutor e tem o ensino e as competências profissionais exigidas pela lei. A SAIA é o órgão público de fiscalização que verifica o cumprimento dos contratos e dos programas de formação profissional na empresa (SMITH e KEMMIS, 2013).

Assim como Alemanha e Inglaterra, a França compartilha com estes países um passado medieval cuja Aprendizagem era assunto particular dos grêmios e corporações de ofícios. O Estado, até 1682, não havia promulgado qualquer ato mais específico em relação à formação de aprendizes, senão um dispositivo que restringia o trabalho para crianças com menos de sete anos. No entanto, ao contrário da Alemanha e Inglaterra que passaram por mudanças na Aprendizagem motivadas pelo impacto da Revolução Industrial, foi outro movimento violento que provocou a primeira mudança: a Revolução Francesa.

Segundo Schriewer (1990), a grande mudança no âmbito da Aprendizagem é um resultado prático das novas disposições legais provocadas pelo novo Estado revolucionário. Paralelo à expulsão dos jesuítas com sua tradição histórica no campo educacional, a legislação disposta a partir de 1791 considerou ilegal toda e qualquer forma de corporação não estatal, bem como a manutenção de privilégios corporativistas, o que liquidou as corporações de ofícios e introduziu a liberdade industrial ilimitada. O radicalismo foi tal que mesmo associações profissionais de qualquer tipo eram consideradas como um atentado contra os princípios revolucionários¹⁷³.

Esta disposição impediu o desenvolvimento de associações, federações e sindicatos até o final do século XIX. Este princípio, amparado no liberalismo francês, tornou-se o alicerce da administração pública francesa codificada posteriormente por Napoleão e assumida sem rupturas na restauração dos Bourbons. Desta forma, a abolição dos privilégios implicou em uma problemática de legitimidade no trato com os aprendizes. Ora, se havia um surto de industrialismo na França no início do século XIX, o desaparecimento das instituições que se prestavam à formação profissional dos jovens acarretou em um problema crítico para aqueles que poderiam se beneficiar de uma mão de obra qualificada. A solução se baseou na articulação dos princípios do liberalismo individualista e do centralismo estatal.

O Estado, no princípio de promoção educacional pós-revolucionária, buscou promover a qualificação através do sistema escolar. No entanto, esta formação esteve concentrada inicialmente nos níveis superiores e médios de ensino, como desenvolvidos na “*école polytechnique*”. Portanto, a maioria dos programas

¹⁷³ O deputado Le Chapelier, proponente desta restrição, era categórico ao afirmar: “*não existem mais corporações no Estado, apenas a disposição particular de cada indivíduo e o interesse público*” (SCHRIEWER, 1990, p.109, tradução nossa).

revolucionários reforçou a formação de aprendizes no seio das empresas¹⁷⁴. Fiel aos princípios liberais, o governo não delegou esta formação profissional para uma organização definida no âmbito do Estado, mas a compreendeu como um assunto de atividade econômica privada, oficialmente difundida a partir do Segundo Império. Assim, assumiu-se que a Aprendizagem era uma iniciativa que dizia respeito a sujeitos econômicos individuais: o empresário, o jovem e sua família. Distinto do modelo alemão,

la admisión de aprendices no iba ligada ya a ninguna cualificación certificada y las normas de contenido del aprendizaje no estaban prescritas ni vigiladas por instancias estatales ni de ningún tipo, ni eran sancionadas con un examen final (SCHRIEWER, 1990, p.116).

Consequentemente, o emprego de jovens nas empresas a título de formação de aprendizes implicou na disseminação da precarização do trabalho dos jovens ao longo do século XIX.

No combate às situações mais críticas de precarização, entrou em vigor em 1851 uma disposição legal referente às particularidades trabalhistas e garantias mínimas no trato com os aprendizes com dois pontos a serem ressaltados. Primeiro, o cuidado extremo para regulamentação de determinadas práticas sociais para que não fosse associada a qualquer retomada de regulamentações corporativas do Antigo Regime. Esta preocupação evidencia as dificuldades para estruturar qualquer arcabouço legal em âmbito trabalhista, social ou de formação profissional até o século XX. Segundo, a ausência de um contrapeso político no intuito de fazer prevalecer outro modelo de Aprendizagem ou, no limite mínimo, critérios para absorção e manejo dos jovens na empresa (como se dava nas discussões realizadas na Alemanha e Inglaterra), uma vez que os sindicatos só foram legalizados a partir de 1884. Portanto, o consenso liberal anti-intervencionista no âmbito da Aprendizagem, promovia um cenário que Octave Gréard¹⁷⁵ classificou como a formação que cabia às empresas: “*nem a ignorância, nem a inexperiência, nem sequer a má fé são um impedimento para a manutenção de aprendizes*” (SCHRIEWER, 1990, p.117, tradução nossa).

¹⁷⁴ Protegida pelo Código Civil, a burguesia francesa, mais especificamente a industrial, encontra apoio no Estado para assumir a Aprendizagem nacional. Esta circunstância ocorreu, sobretudo a partir de 1803, quando Napoleão restaurou as câmaras de comércio como órgãos consultivos das autoridades governamentais para política econômica (sem papel a ser cumprido no que concerne às relações de aprendizagem no país) (SCHRIEWER, 1990).

¹⁷⁵ Cf, Schriewer (1990), Octave Gréard foi Diretor da Escola de Aprendizagem de Paris entre 1866 e 1879 e gestor de educação pública francesa entre 1879 e 1886.

Coincidente com a derrota francesa na Guerra Franco-Prussiana, implicando na discussão da capacidade do país em competir internacionalmente em termos de industrialização, a situação de descrédito da Aprendizagem francesa se generalizou entre o próprio patronato a partir das exposições internacionais na segunda metade do século XIX. O conhecimento dos resultados da educação profissional sistematizada em países que competiam com a França no âmbito da industrialização, através do desenvolvimento de escolas profissionalizantes, implicou no desenvolvimento das “*écoles d’apprentissage*”¹⁷⁶. O sucesso daquelas provocou a promulgação de legislação em 1878 para criação de “*écoles manuelles d’apprentissage*” para substituir o papel das empresas como entes formadores de aprendizes. O desenvolvimento das escolas resultou na formação teórica dos jovens nestes ambientes, ao passo que a prática profissional, foi assumida pelas empresas. No entanto, nos termos de Schriewer (1990), a prática profissional nas empresas pouco implicou em maiores diferenças em termos de um trabalho barato, precarizado e alienante. Mas a realidade da Aprendizagem em outros países europeus e a ascensão dos sindicatos estimula mudanças na Aprendizagem em quatro grandes atos no período entreguerras. Definido em 1919 (como reflexo de uma legião de jovens desempregados após a Primeira Guerra Mundial), a Lei de Astier determinou que o poder público local garantisse acesso a programas de Aprendizagem para jovens entre 14 e 17 anos nas indústrias. Segundo, pela Lei Walter-Paulin em 1925, definiu-se quanto à sustentabilidade das “*écoles manuelles d’apprentissage*” a partir de uma contribuição compulsória da ordem de 0,2% da folha de pagamento das empresas. A solução vai ao encontro da manutenção do ideário de que a Aprendizagem não deixa de atender especificamente uma demanda de qualificação de mão de obra da empresa, portanto, nada mais justo que o patronato sustentasse a formação profissional. Em terceiro lugar, esta questão também implicaria na atualização das disposições legais referentes à Aprendizagem em 1928, após quase oitenta anos de manutenção das relações trabalhistas. Finalmente, com ressurgimento das câmaras de comércio, determinou-se, a partir de 1937, que estes agentes assumissem a responsabilidade de apoiar a prática

¹⁷⁶ Surgidas como uma variante das “*écoles professionnelles*”, iniciativas municipais de baixo relevo, com perfis bastante heterogêneos, orientavam-se desde a formação de algum ofício até o ensino de idiomas. A rigor, eram escolas cujo público predominante era oriundo das classes intermediárias da sociedade francesa, isto é, entre a burguesia e a classe trabalhadora (Id., Ibid.).

profissional nas empresas e, em alguns casos, assumir a gestão de centros de aprendizagem criados pelo Estado (ROUSSELET, 1963).

O panorama posterior à Segunda Guerra Mundial, em um primeiro momento, foi de descrédito na Aprendizagem e maior ênfase em diversas iniciativas educacionais que não implicassem em qualquer articulação com empresas¹⁷⁷. Apesar da Aprendizagem (desenvolvida desde 1961 em caráter público pelos recém-denominados CFA¹⁷⁸) continuar segregada do sistema educacional, compôs com os diversos ramos das iniciativas TVET francesas, a articulação dos atores sociais na manutenção do Estado de bem-estar social.

Conforme cronologia apresentada por Smith e Kemmis (2013), a partir de 1971, em tentativa de elevação da qualidade dos programas, a Aprendizagem ascende às iniciativas TVET da França dentro do sistema educacional e elevou a relevância dos CFA. Em 1987 e 1992, os programas dos CFA são reestruturados para acesso à maior complexidade, implicando, desde então, no aumento progressivo de jovens interessados na Aprendizagem. O sistema atualmente vigente implica em amplo nível de governança, de modo que um comitê nacional composto por empregadores e empregados discute os rumos da política pública com o governo. Este mesmo comitê se desdobra em arranjos regionais para a operacionalização e suporte às empresas, contando ainda com os apoios de câmaras de comércio e indústria locais. Em suma, Schriewer (1990) dispõe que a França apresentou a variante mais extrema no processo europeu de reestruturação das formas de mediação tradicionais entre o Estado e os interesses particulares do Estado. O modelo francês de direito constitucional e direito de associação do século XIX foi muito distinto do modelo alemão, pelo fato do segundo contar com uma instância privada de direito público. Foi distinto também do modelo inglês, em termos das associações profissionais de direito privado. No entanto, os centros públicos para formação de aprendizes tornaram-se um raro consenso entre parlamentares, autoridades do governo, educadores e representantes do patronato, para que a Aprendizagem francesa passasse por três momentos: da tutela pelas corporações de ofícios para a

¹⁷⁷ De qualquer modo, conforme aponta Steedman (2010), a quantidade de aprendizes sempre se manteve em torno de 200 mil jovens, ainda que estes programas fossem estigmatizados como dirigidos às camadas populares francesas. Ressalta-se que, além do esforço público, conforme dispôs Rousselet (1963), grandes empresas (públicas e privadas) mantiveram centros próprios para formação de aprendizes, o que ainda persiste no âmbito de uma das modalidades existentes dos CFA.

¹⁷⁸ Substituindo as "*écoles manuelles d'apprentissage*" (STEEDMAN, op. cit.).

vigilância da iniciativa empresarial, e desta para uma institucionalização a cargo do poder público.

Uma análise possível das mudanças da Aprendizagem francesa, nos termos de Pierson (2004) implica em considerá-la pertinente às situações-limite (*“threshold effects”*): neste caso, os processos têm impactos negligenciáveis até chegarem a certos níveis, os quais provocam, então, mudanças significativas.

Uma hipótese é que o vínculo de processos violentos levou à significativa transformação da Aprendizagem na França: preliminarmente, a Revolução Francesa abole a presença dos arranjos corporativos tradicionais oriundos do Antigo Regime. Na sequência, a derrota na Guerra Franco-Prussiana provoca a revisão dos mecanismos das instituições nacionais, e no caso da Aprendizagem, diminui-se o protagonismo empresarial para assunção de maior responsabilidade do Estado como agente educador. Finalmente, o término da Segunda Guerra Mundial acarreta em uma nova visão da Aprendizagem, alicerçada no arranjo da representação da sociedade para dar suporte ao seu desenvolvimento, e que tende, desde então, a se aperfeiçoar por ações incrementais.

Um elemento que é produto da última transformação da Aprendizagem francesa é a ampla estrutura de governança que emergiu por trás da política pública. Neste sentido, Pollitt e Bouckaert (2011) apontam um elemento político central no país, sua estrutura corporativista, característica do Estado de bem-estar social francês. Com efeito, este cenário se reflete na emergência dos comitês consultivos da Aprendizagem, que apoiam e sustentam esta política pública na França.

Como a Alemanha, a administração pública francesa é resistente ao ideário da NPM, buscando soluções pertinentes a partir de suas práticas e valores. Por isso, as reformas da administração pública e a modernização do Estado não foram temas ariscos ao poder público e à sociedade francesa, de modo que estas iniciativas a partir dos anos 1980, coincidentes com as reformas incrementais da Aprendizagem, *“(...) has been interpreted in a managerial rather than a doctrinaire, anti-state fashion. This has meant that the ‘modernization’ theme was also acceptable (with some changes of ‘filling’) by governments of the left”* (POLLIT e BOUCKAERT, 2011, p.272). Segundo estes autores, estes foram os motivos pelos quais a política pública passou por reformas durante o gabinete de esquerda de Michel Rocard e da presidência de Mitterrand.

Smith e Kemmis (2013), por sua vez, ressaltam que estas iniciativas de modernização não impediram críticas em relação ao desenvolvimento da política pública, sobretudo na etapa que compete à empresa. Os dados apontam altos índices de desemprego juvenil que implicam em desequilíbrios na relação empregador–empregado. Smith e Kemmis (2013) destacam que muitas rescisões se justificam pelas más condições oferecidas pelos empregadores aos aprendizes. Esta situação tem prejudicado, nos últimos anos, uma imagem da política pública que o Estado (e isto não é um caso isolado da França) tem buscado valorizar junto à população jovem. Outro fator crítico é a preferência pelos empregadores para a contratação de pessoas cada vez mais jovens, devido aos custos salariais e previdenciais¹⁷⁹.

Concluindo, organizados os elementos que caracterizam a Aprendizagem, é possível analisar a política pública francesa em três aspectos:

- Tradição educacional de valorização do ensino público como promotor de formação profissional;
- Responsabilidades mediadas pelo Estado, para que se configure como um arranjo entre empresa e aprendiz;
- Aprendizagem como resultado da responsabilização pública ao serviço da composição do tecido social e da estrutura econômica francesa.

Se comparada aos modelos inglês e alemão, a segunda maior economia europeia desenvolve uma política pública com ênfase acentuada na formação teórica, valorizada pela etapa no CFA, com significativo alicerce no sistema educacional¹⁸⁰ que é objeto de valorização pelos atores internacionais quando buscam modelos de exportação da Aprendizagem. O ponto-chave é perguntar-se por que esta estrutura educacional admirada¹⁸¹, com diversas saídas para atuação no mercado de

¹⁷⁹ Os aprendizes são empregados formalizados e remunerados entre 25 e 78% do salário mínimo de acordo com sua idade e progresso na fase de formação (SMITH e KEMMIS, 2013). Neste sentido, jovens a partir de 20 anos começam a ser preteridos, implicando na reversão de uma situação que não convém ao governo: jovens formalizados mais precocemente ao passo que os mais velhos perdem oportunidades de empregabilidade. Consequentemente, quanto mais cedo se der a formalização, mais cedo se dará a aposentadoria e a pressão à previdência francesa.

¹⁸⁰ A Aprendizagem francesa é um ramo do ensino secundário. Os jovens devem frequentar o nível secundário básico compulsório (*“college”*) e ascender ao nível secundário superior (*“lycée”*), com duração de três anos geralmente frequentado por jovens entre 15 e 18 anos, que permite três percursos: geral (*“baccalauréat général”*), propedêutico ao ensino superior acadêmico; tecnológico (*“baccalauréat technologique”*), com oito áreas tecnológicas para atuação profissional e acesso ao ensino superior de ramos tecnológicos; e profissionalizante (*“baccalauréat professionnel”*) com maior direcionamento ao mercado de trabalho. Além disso, os jovens podem optar pelos CFA (DIF, 2011).

¹⁸¹ Apesar das críticas, o sistema é bem visto no país, afinal, o índice de conclusão dos contratos é de 83% e cerca de 60% dos aprendizes são efetivados ao término do programa (SMITH e KEMMIS, 2013).

trabalho, não consegue dar respostas às demandas que resultam num índice alto de jovens desempregados.

3.4.4 Estados Unidos

Apenas recentemente, a Aprendizagem nos Estados Unidos se sustenta a partir de responsabilidades compartilhadas. Dentro do poder público, o governo federal assume a execução estratégica a partir do Departamento do Trabalho (DOL¹⁸²), assessorado por um comitê multirrepresentativo (trabalhadores, empresários, educadores e poder público – ACA¹⁸³). Embora se trate de um programa federal, há processos descentralizados de maior operacionalização no âmbito estadual para controle burocrático, e pelas sucursais locais da ACA para prover assistência técnica às empresas.

Há três tipos de Aprendizagem nos Estados Unidos. O modo informal, que não implica em registros, é amparado pela Constituição do país. O modo formal¹⁸⁴ e registrado no âmbito de cursos pós-ensino secundário (pertinente à análise adiante), busca transpor a quantidade de jovens sem registros para este modelo. Finalmente, a Aprendizagem aos jovens, que se dá de modo complementar a partir do penúltimo ano do ensino secundário, ofertado por alguns poucos estados, como o Wisconsin.

A história da Aprendizagem nos Estados Unidos é muito distinta dos países europeus. O fundamento desta desigualdade é o fato histórico de que aquele país não teve Idade Média, embora as raízes de um aprendizado da obediência sejam comuns. Thelen (2004) argumenta que as autoridades coloniais consideravam a Aprendizagem um dispositivo de educação cívica e moralidade cristã dirigida aos jovens pobres¹⁸⁵. Ausente uma disposição nacional sobre o tema, Elbaum (1989)

¹⁸² Sigla de “*Department of Labor*”.

¹⁸³ Sigla de “*Advisory Committee on Apprenticeship*”.

¹⁸⁴ Cf. Smith e Kernis (2013, p.142), todos os aprendizes registrados são empregados e recebem remuneração progressiva ao longo do seu progresso formativo em termos de competências e habilidades adquiridas. Esta remuneração tem como parâmetro a convenção coletiva da categoria. A duração do programa varia em torno de um a seis anos e abrange atividades teóricas, ofertadas pelos “*community colleges*”, similares ou centros privados no período noturno ou nos finais de semana, e atividades práticas em empresas nos dias úteis. O programa envolve um planejamento de atividades do aprendiz na empresa elencada dentre mais de 1.000 ocupações reconhecidas pelo órgão federal de fomento e regulamentação. Oposto à regulamentação alemã, não existe um currículo para cada ocupação reconhecida, tampouco supervisão formalizada por um agente externo à empresa para garantir o atendimento ao programa definido. Também inexistem um padrão nacional de certificação ou requisitos para que as empresas possam ser contratantes de aprendizes.

¹⁸⁵ Gênese da Aprendizagem informal no país, qualquer cidadão poderia acolher jovens para ensiná-los um ofício, os rudimentos de leitura e escrita, um pacote de moralidade e chamar a si mesmo de mestre artesão. Assim, a Aprendizagem era um caminho informal de formação, que concorria até o início do século XIX com uma

revela que entre 1783 e 1799, 12 estados criaram leis sobre o emprego de aprendizes sem efeito algum.

Os sindicatos pressionaram os governos estaduais para regulamentar a Aprendizagem de crianças, embora não houvesse estrutura para fiscalização desta aplicação. Todavia, após as primeiras regulamentações nos anos 1870, os sindicatos de trabalhadores norte-americanos buscavam, à semelhança dos britânicos, definir a quantidade de aprendizes a serem empregados. O objetivo, neste caso, era garantir uma mão de obra qualificada que pudesse prover a força de trabalho em caráter mais homogêneo para gerar maior poder de barganha. Até 1904, 70 sindicatos exigiam a qualificação oriunda da Aprendizagem de seus membros (THELEN, 2004).

Até o final do século XIX, cabe ressaltar que a Aprendizagem não era observada como um instrumento de qualificação de mão de obra pelos sindicatos (pois a compreendiam como ferramenta de homogeneidade), tampouco ao governo que só investia em algum tipo de atividade manual no âmbito da educação formal nas escolas secundárias, e não na formação profissional. Finalmente, o patronato não havia porque se queixar de ausência de mão de obra (sobretudo qualificada), afinal os empresários dos Estados Unidos inovaram justamente em termos da não dependência da mão de obra qualificada valendo-se da produção em massa e do grande contingente de mão de obra disponível¹⁸⁶.

Mudanças econômicas e tecnológicas na virada para o século XX provocaram intensiva competição na arena de fabricação de bens de consumo, motivando inovações relacionadas à engenharia de produção para que fosse garantida maior produtividade e menores custos de produção. Um caminho lógico neste sentido foi a racionalização da produção que, nas palavras de Thelen (2004, p.186), provocou um efeito corrosivo na estrutura dos sindicatos formados por trabalhadores qualificados.

educação pública esparsa e fragmentada dirigida aos jovens pobres. Portanto, o trabalho de crianças e jovens era simplesmente compreendido como Aprendizagem, moralmente salutar e economicamente vantajosa (STEPHENS, 1911, p.24).

¹⁸⁶ Se a primeira metade do século XIX apresentou a existência de pequenos núcleos de artesanato e manufatura polivalente resultante da migração de europeus nos Estados Unidos, o final daquele século apresentou outro perfil de onda migratória: um grande número de imigrantes sem qualificação profissional, muitos camponeses, oriundos do sul e leste europeus. Ora, se a mão de obra qualificada era rara e cara, e a força de trabalho era abundante e barata, não foi coincidência que a produção em massa se tornou realidade naquele país, no final do século XIX. Desta forma, a Aprendizagem norte-americana é aquela que teve que conviver com o desenvolvimento industrial que a considerava, em sua essência como viabilizadora de mão de obra qualificada, um elemento a ser evitado. Não à toa, a racionalização da produção era a antítese de uma ideia tradicional da Aprendizagem europeia, e sua negação se dava em dois sentidos: *"American employers looked to craftsman not just to organize and manage production but also to serve as intermediaries in the labor market, recruiting skilled workers and presiding over the training of apprentices"* (THELEN, 2004, p.186).

Empresas menores, no entanto, sem capacidade de investimento em tecnologia para a racionalização da produção, ainda eram dependentes de mão de obra qualificada e mais suscetíveis à pressão dos sindicatos. Estas empresas, acolhidas pela associação patronal dos industriais, buscaram pressionar o poder público norte-americano para fomentar escolas vocacionais sustentadas pelo orçamento público, cujo currículo localmente desenvolvido, deveria atender as necessidades dos empregadores locais¹⁸⁷. A proposta, no entanto, não teve o desenvolvimento nacional esperado.

Logo, se não há condições de se consolidar um sistema, retorna-se à ideia original de reduzir a força dos sindicatos que controlam a mão de obra qualificada. O caminho trilhado pelo patronato industrial norte-americano, no entanto, foi distinto do inglês. Durante a primeira década do século XX, ao invés de polarizar a disputa pelo chão de fábrica, buscou-se combater o sindicalismo através de uma política de extensão de benefícios sociais aos empregados, com maiores salários, ampliação de férias e outros benefícios, como a iniciativa do empregador para prover formação profissional interna e planejada: *“Thus, prominent welfare capitalists were outspoken proponents and practitioners of company-based training as an alternative to union apprenticeship programs”* (THELEN, 2004, p.199). A autora não faz outra leitura da iniciativa de combinar a ampliação de benefícios com o provimento de uma formação profissional exclusivamente desenvolvida pelo empregador, senão a de cultivar uma mão de obra dócil e leal¹⁸⁸.

O início da Primeira Guerra Mundial faz com que o patronato cedesse à prioridade da racionalização do trabalho para atendimento à expansão das demandas

¹⁸⁷ Uma experiência notável se deu na região norte do país, conhecido como “Modelo de Wisconsin”. Em 1911, uma lei estadual determina que os aprendizes sejam formalmente registrados, supervisionados e certificados. Bastante influenciado pelo modelo alemão, determinava frequência do jovem à escola profissionalizante e uma coordenação superior por uma junta industrial estadual, formada por representantes de empregados, empregadores e dirigentes das escolas profissionalizantes estaduais. No entanto, o sistema não se desenvolveu pela falta de incentivos aos empregadores que buscaram na mão de obra não qualificada, farta e barata nos período entreguerras, uma força de trabalho mais rentável. Aqueles que advogavam por um investimento público nas escolas vocacionais para que fossem reais provedoras de aprendizes (ao invés do protagonismo empresarial), denominaram este modelo como *“the new apprenticeship”* (STEPHENS, 1911) que existe em Wisconsin até hoje. Thelen (Ibid., p.196), acredita que este foi o arranjo mais próximo desenvolvido pelos Estados Unidos para um efetivo sistema de Aprendizagem, mais significativo, aliás, que a promulgação da primeira ação do Estado em relação à formação profissional (*“Smith Hughes Act”*, em 1917), inócua em termos de articulação entre a formação nas escolas públicas vocacionais e a economia, cujo resultado prático serviu apenas para estigmatizar os jovens egressos destes programas. Além do mais, raramente se tornando aprendizes, eram os próprios jovens que custeavam sua formação.

¹⁸⁸ Em 1913, a iniciativa cresce ao ponto de as empresas formarem uma associação para troca de experiências, denominada NACS (*“National Association of Corporation Schools”*). Todavia, a ausência de uma regulação legal e um controle externo acaba por gerar efeitos negativos, como ações predatórias de *“poaching”*, ao ponto de que uma pesquisa da própria NACS revelou que apenas 9% dos aprendizes que iniciaram um programa em uma empresa permanecem nela.

produtivas. O resultado deste movimento e a disseminação do taylorismo e fordismo, incutiram no patronato um novo tipo de formação para o trabalho. Distante da ideia de qualificar alguém para um ofício (conceito por demais europeu), tornou-se pertinente uma ação mais dirigida à realidade produtiva daquele país.

Unlike traditional apprenticeship (in any of its many incarnations) there was no pretense of training a worker in a trade, no fixed period of training, and no legal supervision of indentures. Rather, vestibule training was designed to train workers quickly in single, very specialized operations (...) [thus,] the training was very short (in some cases three to ten days), typically in a single operation (THELEN, 2004, p.204).

A NACS reorienta sua atenção para este novo papel formativo, com a ampliação do papel de provedor empresarial de benefícios sociais. Se o taylorismo ditava a forma correta do agir laboral, a empresa qualificava o supervisor da fábrica nas modernas técnicas de relações humanas para o exercício do controle produtivo. Este cenário motivou grande pressão sindical, que resultou no direito à negociação coletiva e na promulgação da segunda ação do Estado, mais especificamente em relação à Aprendizagem, em 1937: “*Fitzgerald Act*”. Com efeito, a legislação dotou os sindicatos de maior controle nas tímidas iniciativas empresariais que buscavam promover a Aprendizagem: “*In the United States, apprenticeship survived chiefly where trade unions and employers jointly collaborated in its collective regulation*” (ELBAUM, 1989, p.348).

No entanto, ela permaneceu por décadas como uma iniciativa rotulada como estranha aos Estados Unidos, que preferiram fomentar os investimentos em formação profissional a partir dos esforços das empresas e desprezar qualquer propósito das escolas vocacionais. Lynch (1993), por sua vez, credita aos sindicatos cada vez mais enfraquecidos durante o século XX nos Estados Unidos (diferentemente da Inglaterra ou mesmo da Alemanha), o motivo do fracasso da Aprendizagem¹⁸⁹.

Markham (1967) revela que os motivos do desinteresse norte-americano pela Aprendizagem se encontram na emergência de novas ideias na administração da produção. Representante da maior associação nacional de especialistas em

¹⁸⁹ Para Lynch (1993), os sindicatos eram reticentes à expansão da Aprendizagem temendo a disseminação descontrolada de aprendizes vítimas de precarização e sem a formação adequada. Desta forma, distante da economia produtiva, apenas alguns segmentos se valeram da Aprendizagem como iniciativa para mão de obra qualificada, como algumas ocupações da área da saúde e de serviços públicos essenciais.

treinamento empresarial (ASTD¹⁹⁰), destaca que, após a Primeira Guerra Mundial, especialistas em controle da produção observaram a emergência de novas técnicas para garantir maior produtividade, como *“training within industry”, “job instruction”, “job relations”, “job methods”, “job evaluation”, “time study”, “quality control”* etc, mais articuladas às expectativas do patronato norte-americano para delegar à média gerência das empresas resultados eficientes de curto prazo. Estas técnicas, colocadas à prova em grandes empresas após a Segunda Guerra Mundial, tornam-se disseminadas e caracterizadas por uma essência *“pragmatic and much simplified method[s] as contrasted with the older European ones”* (MARKHAM, 1967, pp.14-15), onde claramente expõe o desconforto com soluções do velho continente, como a Aprendizagem.

Em suma, os posicionamentos de Lynch (1993) e Markham (1967) corroboram o de Jacoby (1991) que, em última análise, compreende *“that apprenticeship became an institution primarily associated with organized labor”* (1991, p.907). No entanto, se na condição de política pública em outros países ela tinha uma imagem específica, argumenta-se que para os Estados Unidos, a Aprendizagem era nada mais senão um instrumento alternativo de recursos humanos de empresas que, já nos pós-guerra, passou a ser substituída por outras sistemáticas *“in company”*, conforme a capacidade de persuasão do “guru” empresarial da vez.

Ausente na condição de política pública ao longo do restante do século XX, a Aprendizagem passou a ser resgatada em análises acadêmicas e propostas de revigoração de políticas públicas de educação e trabalho: *“In the late 1980s, researches and policy advocates began to inform about the advantages of incorporating formal apprenticeships into a revamped vocational education system”* (SMITH e KEMMIS, 2013, p.141). Com efeito, alguns advogavam pela articulação com o sistema de ensino norte-americano¹⁹¹ e uma padronização nacional de certificação (LYNCH, 1993).

A conjuntura crítica que implicou em uma mudança dos rumos da política de Aprendizagem nos Estados Unidos surgiu apenas com a crise de 2008. Então, o

¹⁹⁰ Sigla de *“American Society for Training and Development”* fundada em 1943 como *“American Society of Training Directors”*. Desde 05/2014 é denominada ATD, *“Association for Talent Development”*.

¹⁹¹ Todavia, estas propostas não foram suficientes para que o governo revigorasse a Aprendizagem, de modo que mesmo após a promulgação em 1994 do *“School-to-Work Opportunities Act”*, durante o governo Clinton, uma legislação que buscou reforçar o papel das escolas profissionalizantes em articulação com o mercado acabou por gerar mais jovens em situação de aprendizado nas empresas sem registro formal, o que é tratado na literatura como *“unregistered apprenticeship”*.

governo de George W. Bush decidiu revigorar a Aprendizagem, com dispêndio inicial de US\$ 23 milhões (ACA, 2008) para promovê-la, tendo como influência as experiências recentes de modernização da Aprendizagem em países como Canadá, Inglaterra e Austrália.

Citada como “*21th Century Registered Apprenticeship*”, trata-se de uma política de Estado que foi fortalecida durante o governo Obama para buscar maior articulação entre jovens maiores de idade e empresas para amparar a recuperação econômica do país¹⁹². Esta expectativa, no entanto, ainda encontra obstáculos para influir na diversificada malha produtiva dos Estados Unidos¹⁹³. O país emprega a política pública como uma ferramenta específica ao combate ao desemprego juvenil, mas também na expectativa de apresentar alternativas à trajetória tradicional do jovem norte-americano que vê a “*high school*” como o preparatório para ser acolhido por uma universidade. No entanto, parte significativa dos aprendizes são adultos com mais de 25 anos.

A Aprendizagem norte-americana não envolve uma dinâmica de mediação, afinal, mesmo os sindicatos tem papel periférico na política pública. Durante décadas, foi um assunto interno de empresas e caracterizada como uma iniciativa demasiada “europeia”, sendo substituída por alternativas germinadas no país. Atualmente, é somente um procedimento descomplicado que visa aproximar candidatos e empresas. Ela não deixa de ser reflexo da administração pública daquele país, com orientação predominante de soluções no mercado.

Cabe ressaltar ainda que historicamente ela pode ser explicada como um elemento que compôs o cenário do Estado de bem-estar social dos Estados Unidos que teve na empresa, o grande provedor dos benefícios sociais. E se a Aprendizagem foi substituída no âmbito empresarial por outras ferramentas de produtividade empresarial mais adequadas, esta iniciativa também se articula com a visão do Estado, que compreende ser natural a apropriação deste arcabouço à gestão pública e que busca interferir o mínimo possível em qualquer dinâmica da sociedade

¹⁹² Há um esforço para promoção da Aprendizagem nos Estados Unidos como algo que não é estranho à sua cultura. As publicações oficiais atuais, aliás, a promovem como uma tradição a ser resgatada através da utilização da imagem e história de Benjamin Franklin, que foi aprendiz no século XVIII (US. DOL, 2013).

¹⁹³ Cf. revelam Smith e Kemmis (2013), 36% das empresas que se valem de aprendizes são atuantes no ramo da construção civil, o que implica em metade dos jovens com ocupações dirigidas a este setor. A política pública também se presta a sanar outros problemas. Os veteranos frequentemente criticavam o Estado por não haver uma política assertiva para sua inserção no mercado de trabalho após sua baixa. Desde 2008, os Estados Unidos empregam a Aprendizagem para qualificar e requalificar os militares. Cerca de 15% dos aprendizes registrados no país são militares (ACA, 2008, p.9).

civil, senão provendo estímulos (POLLITT e BOUCKAERT, 2011). Portanto, a Aprendizagem nos Estados Unidos, tal como nos demais países analisados, é reflexo de sua administração pública.

A grande discussão da Aprendizagem norte-americana hoje se dá em termos de resultados da política pública (AARON et al., 2013, p.11). No entanto, observam-se metas tão somente no âmbito da quantidade de registros formalizados. Considerando a ausência de diversos mecanismos para a avaliação da dinâmica da Aprendizagem (sobretudo se comparado ao sistema alemão), questiona-se a dimensão da eficácia da política pública em termos da qualidade da formação profissional no atendimento às demandas por mão de obra qualificada no país. Outro ponto a ser destacado é o modo como a política pública é observada nos Estados Unidos. Parte significativa do material pesquisado (ACA, 2008; US. DOL, 2013) apresenta abordagem que destaca as vantagens econômico-financeiras ao Estado e aos empregadores, não se limitando ao discurso da importância da mão de obra qualificada. Dentre os argumentos ressaltados, está a previsão de investimentos privados na ordem de US\$ 2 bilhões pelas empresas (para salário e infraestrutura), o retorno de US\$ 50 em impostos para cada dólar investido, bem como o índice de retorno sobre o investimento pelo empregador variando entre 300 e 1.000% (ACA, 2008, p.3).

Assim, organizados os elementos que a caracterizam, é possível analisar a política pública norte-americana em três aspectos:

- Tradição de empoderamento da iniciativa privada para definição dos rumos da formação profissional;
- Ausência de mediação para que se configure essencialmente como um arranjo entre empresa e aprendiz;
- Aprendizagem é uma oportunidade para um público majoritariamente adulto que não tem acesso a cursos superiores de reconhecimento e qualidade.

É provável que a simplicidade como a política pública é tratada e fomentada, diferentemente das amarrações europeias, tenha influenciado os atores internacionais de fomento para a exportação deste modelo de Aprendizagem¹⁹⁴, o que poderá ser apurado a seguir.

¹⁹⁴ Smith e Kemmis (2013) revelam que o sistema alcança o índice de 80% de conclusão dos programas pelos jovens. O modelo simples que apresenta poucas amarrações e obrigações é considerado um sucesso para as

3.4.5 Outras experiências internacionais

Busca-se agora os elementos mais significativos sobre a política pública em 13 países selecionados. A composição das informações é resultado da análise de relatórios e pesquisas realizadas por Smith e Kemmis (2013) a serviço da OIT e Banco Mundial, Steedman (2010) a serviço da *London School of Economics and Political Science*, CINTERFOR (2014), CEDEFOP (2013a, 2013b), bem como a análise da trajetória dos sistemas de Aprendizagem de alguns países sul-americanos com Cunha (2003) e informações coletadas nos sítios oficiais na Internet das instâncias públicas responsáveis pela Aprendizagem. Complementarmente, foram utilizadas fontes específicas de análise da administração públicas de alguns países.

Observa-se que o desenvolvimento da Aprendizagem nos países em desenvolvimento e em alguns países desenvolvidos não deixa de ser reflexo da influência do Estado de bem-estar social e dos quatro modelos vistos anteriormente. Assim, o mecanismo citado no início desta seção também se repete nos casos de sistemas amadurecidos.

Um exemplo de sistema amadurecido se dá no Canadá. Como reflexo de um Estado de bem-estar social que buscou a operacionalização de suas políticas públicas de modo descentralizado, a partir do esforço das províncias (POLLITT e BOUCKAERT, 2011), o governo canadense assume o papel de promotor da Aprendizagem nacional, ao passo que a autoridade para lidar com a política pública é totalmente descentralizada no âmbito das 13 províncias. Desta forma, não existe *stricto sensu* uma política pública nacional, mas provincial (CANADA, 2013).

Assim, o papel do Estado se resume a três posições. Primeiro, a cargo do Ministério do Emprego e Desenvolvimento Social: trata-se do fomento ao processo de governança da Aprendizagem nacional, conduzida por um conselho interprovincial dos gestores públicos da Aprendizagem (CCDA¹⁹⁵). Com efeito, é o CCDA que sustenta e operacionaliza a segunda ação do Estado: manter um sistema de reconhecimento interprovincial para garantir a mobilidade da força de trabalho (*"The Red Seal Program"*), as províncias tem liberdade para o desenvolvimento de

empresas participantes, segundo as autoras: 86% dos patrocinadores de aprendizes recomendam às outras empresas a contratação de aprendizes registrados.

¹⁹⁵ Sigla de *"Canadian Council of Directors of Apprenticeship"*.

ocupações mediante os critérios que julgarem pertinentes à sua realidade local. O terceiro papel do Estado se concentra no incentivo financeiro, uma vez que as empresas recebem muitos subsídios do governo federal para a abertura de vagas para aprendizes. Além do mais, as províncias podem complementar estes subsídios no caso de projetos especiais que atendam determinados segmentos produtivos, minorias étnicas ou o público mais jovem¹⁹⁶.

No entanto, em alguns casos pesquisados a implantação da Aprendizagem em alguns países foi recente e sua autonomia, somente no final do século XX. Há casos que a política pública é meramente alocação de mão de obra juvenil à disposição do empregador, com pouca ou nenhuma articulação com um sistema integrado de educação profissional.

Neste sentido, conforme dispõe Steedman (2010), ainda há países, alguns deles integrantes do G20, cuja Aprendizagem informal é significativa. Tal prática desenvolvida integralmente na atividade produtiva implica em acordos verbais e é alicerçada em tradições locais¹⁹⁷. O emprego destas práticas pode caracterizar situações de precarização, insalubridade, discriminações baseadas em gênero e, não raro, trabalho infantil. O objetivo dos organismos internacionais de fomento e apoio às políticas públicas é superar esta realidade para uma Aprendizagem regulamentada. Trata-se de um esforço para reconduzir a Aprendizagem informal em alguns países, como na África subsaariana¹⁹⁸, onde o índice de jovens nesta condição varia entre 50 e 90% (EICHHORST et al., 2012, p.29).

¹⁹⁶ O CCDA é um organismo que busca fazer a mediação entre atores públicos e privados, entre empregadores e empregados, entre províncias e o governo federal na condução da Aprendizagem nacional. Esta articulação é reflexo da administração pública canadense: “As the 1990s unfolded – and even more after the turn of the century – issues of coordinated service delivery came more and more to the fore. Canada established something of an international reputation as a leader in forms of ‘integrated public governance’” (POLLITT e BOUCKAERT, 2013, p.248). Todavia, se o modelo canadense é uma referência no âmbito da governança (e de resultados quantitativos, registrando 445mil aprendizes em 2012), a Aprendizagem no Canadá, tal como nos Estados Unidos, ainda é uma realidade para adultos e também não se constitui como alternativa aos 10% de jovens que não trabalham nem estudam no país (OCDE, 2012).

¹⁹⁷ *In India and many African countries, the predominant source of vocational education or training is conveyed in a so-called traditional or informal apprenticeship system, outside of formal vocational or general schooling. While knowledge is transmitted between generations within a family or clan in “traditional apprenticeships”, “informal apprenticeships” are open to apprentices not belonging to a family or clan* (EICHHORST et al., 2012, p.27).

¹⁹⁸ Abrokwa (1995) relata que muitos países que foram colônias durante a primeira metade do século XX, dentre os quais aqueles da África subsaariana, vislumbraram que o investimento em educação significaria uma possibilidade de emancipação cultural e econômica em relação às antigas metrópoles. Desta forma, acolheram as sugestões das consultorias internacionais e mantiveram iniciativas TVET, ainda que os resultados quantitativos e qualitativos estejam aquém das necessidades destes países. Eichhorst et al (op. cit., pp.8-9) ressaltam, inclusive, uma diferença no foco destas políticas, resultado da influência das metrópoles durante a era colonial: os países francófonos depositaram pouca atenção às atividades artesanais, concentrando esforços na qualificação em centros de formação profissionais, ao passo que os países anglófonos permitiram maior especialização dos jovens (e maior liberdade de atuação de empresas) enfatizando menos a formação teórica.

Em Togo, por exemplo, inexistem políticas TVET e articulações mínimas de formação profissional no sistema educacional. As iniciativas pontuais de qualificação se resumem às instituições filantrópicas. Apesar da incipiente estrutura econômica e do deficitário sistema educacional, a discussão sobre a Aprendizagem chegou ao país africano na última década do século passado, influenciada pelo fomento da OIT, para implantação de sistemática dual.

Criaram-se, então, entidades formadoras sob responsabilidade do Estado para o complemento da formação teórica necessária, desenvolvimento de material didático e supervisão da prática realizada nas empresas. No entanto, a Aprendizagem apresenta problemas de legitimidade junto à comunidade. Castro, C. (2003) e Walther (2008) afirmam que, na África, em geral, o sistema tradicional fomenta uma aprendizagem coletiva e vitalícia, onde os mais velhos, inseridos dentro do mesmo grupo étnico, responsabilizam-se pela formação dos mais novos. Isto gera um conflito com o papel institucional da entidade formadora, geralmente vinculada ao Estado¹⁹⁹.

Portanto, em Togo não é a entidade formadora ou o Estado que reconhece a ascensão do indivíduo pela profissionalização, mas a comunidade que, mediante cerimônia custeada pelo pai do aprendiz junto ao empregador (da mesma etnia e comunidade), celebram o rito de passagem para ingresso na vida adulta, na vida laboral (CASTRO, C., 2003).

Um exemplo de influência de aspectos culturais na composição da Aprendizagem nacional é sua trajetória na África do Sul, onde a política pública esteve marcada pelo *apartheid*. A segunda metade do século XX apresentou um modelo de Aprendizagem sul-africana o qual *“artisan training was the product of an interventionist state, and became synonymous with the privileges of white workers and the power of racially exclusive craft unions”* (SMITH e KEMMIS, 2013, p.117). Desta forma, sobretudo durante os anos 1960, os sindicatos politicamente influentes eram refratários a qualquer iniciativa de promoção de mão de obra nacional não branca que influenciasse a estrutura elitizada dos operários qualificados sul-

Em todo caso, as políticas TVET têm como concorrente a informalidade no mercado de trabalho, e como dificuldade de sustentação, o baixo suporte institucional dos governos.

¹⁹⁹ Os certificados não têm a sanção da comunidade e não substituem as necessidades culturais de cerimônia e aceitação comunitária (...) Obter um certificado com honras entra em conflito com as tradições coletivas da cultura. O conceito de um certificado ou prêmio individual não se ajusta intrinsecamente aos aspectos coletivistas da cultura africana (CASTRO, C., 2003, p.129).

africanos. De fato, é possível concluir que a política pública foi empregada para ajudar na sustentação do regime segregacionista.

O fim do *apartheid*, no entanto, implicou em uma nova visão do sistema educacional do país que ignorou qualquer atenção à formação profissional, uma vez que esta prática era culturalmente associada ao regime anterior e gozava de péssima reputação. A Aprendizagem sul-africana praticamente desapareceu após a privatização das grandes empresas estatais que davam sustentação à contratação dos aprendizes (sem, no entanto, ter sido abolida, já que os marcos legais permanecem desde 1981). A discussão sobre a retomada só se deu na virada do século XXI, em protocolos firmados nacionalmente a partir de 2006 para que a formação profissional do país tivesse um direcionamento econômico, negando o legado anterior que pouco contribuiu em termos de desenvolvimento econômico. Desde então, o desafio sul-africano é reconstruir uma imagem política, a partir de novos e significativos investimentos em infraestrutura dos centros profissionalizantes, recursos humanos habilitados e coordenação entre empresas e representantes sindicais²⁰⁰.

Em se tratando dos países que empregam a Aprendizagem para fins diversos, extrapolando a perspectiva de provimento de mão de obra qualificada, convém dispor as situações encontradas em quatro países em desenvolvimento.

O Egito apresenta um índice pequeno de formalização: 0,2% de sua força de trabalho é composta por aprendizes registrados (SMITH e KEMMIS, 2013, p.63). O baixo índice é justificado pela amplitude do desemprego de pessoas com maior qualificação, que eventualmente ocupam postos de trabalho de atividades mais simples, gerando superespecialização e baixa capacidade de implementação de aprendizes. No entanto, o motivo real da baixa representatividade é a dificuldade da formalização. Esta problemática está por trás de outras duas maiores, a grande incidência de trabalho infantil e trabalho precarizado dos jovens, bem como o alto índice de evasão no sistema escolar. A Aprendizagem egípcia, estruturada em três modelos distintos, com três órgãos gestores independentes²⁰¹, é uma tentativa desarticulada de combate à precarização e evasão.

²⁰⁰ A formação profissional de qualidade é uma alternativa para um país com índices altos de jovens entre 15 e 24 anos que nem trabalham nem estudam: 33% de representação nesta faixa etária, em 2011 (OCDE, 2012).

²⁰¹ A Aprendizagem egípcia apresenta três variantes, cada qual com um órgão gestor e procedimentos distintos: o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, o Ministério da Educação e, finalmente, o Ministério das Construções e Comunicações.

Os números e problemas na Índia, por sua vez, são muito maiores. Com a quantidade de 215 mil aprendizes em 2012, sua representatividade na força de trabalho indiana é baixíssima, correspondente a 0,04% (SMITH e KEMMIS, 2013, p.102). Contando com uma força de trabalho que corresponde ao dobro da população do Brasil e Argentina somados, compreende-se que a estrutura de formação profissional não consiga acompanhar tamanhas dimensões, sobretudo quando se trata de um país com diversidades econômicas e sociais tão distintas (AGRAWAL, 2013). No entanto, observa-se o dilema de uma política pública que busque, simultaneamente, oferecer alternativa aos maiores números mundiais de trabalho infantil e trabalho precarizado, paralelamente a uma formação profissional que habilite sua população jovem ao cumprimento das expectativas de suporte a um desenvolvimento econômico de protagonismo global²⁰².

Situação semelhante é constatada na Indonésia. Assim como na Índia, observa-se a sobrecarga de uma política pública que combata o trabalho infantil, a precarização do trabalho do jovem e o alto índice de evasão escolar; ao mesmo tempo em que incentive a formação profissional para que o país possa competir internacionalmente com outros da região em termos de mão de obra qualificada, e não propriamente no barateamento de custos. Assim, com fomento da OIT e inspirado inicialmente no modelo alemão, o poder público do país concluiu que precisava de outro modelo mais flexível: atualmente a referência é o aprendiz registrado inspirado no sistema norte-americano. Considerando que o país conta com cerca de 4,4 milhões de jovens evadidos do sistema escolar anualmente, o ramo não formal (componente fundamental na educação indonésia) busca recuperar os jovens evadidos para lhes prover equivalência simultaneamente à formação profissional, e a Aprendizagem é uma tentativa neste sentido, ainda que apresente resultados insatisfatórios (UL-HAQ e HAQ²⁰³, 1998 apud AGRAWAL, 2013). No entanto, diferente no aprendiz indiano, o aprendiz indonésio não assume uma relação trabalhista, o que implica em

²⁰² A Aprendizagem na Índia é articulada de forma compartilhada entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério de Desenvolvimento de Recursos Humanos, operacionalizada em quatro modalidades. De modo geral, a Aprendizagem não é bem recebida pelos jovens, que rejeitam a longa duração dos programas, a predominância da orientação industrial e a baixa remuneração envolvida. Em uma destas modalidades, o valor é progressivo ao longo do programa, chegando a Rs 2.220 em sua conclusão (o que equivale a US\$ 36 mensais) (SMITH e KEMMIS, 2013). Trata-se de um problema crítico para um país em que a informalidade é realidade para 88,4% dos jovens que compõem a força de trabalho (OCDE, 2012).

²⁰³ UL-HAQ, M., e HAQ, K. (Orgs). **Human Development Report in South Asia: 1998**. Delhi, Índia: Oxford University Press. 1998.

resistências por parte de sindicatos ²⁰⁴ e dificuldades na promoção e desenvolvimento da política pública²⁰⁵.

Assim como os três últimos modelos internacionais apresentados, a Turquia é um país que busca a transição de um modelo tradicionalista de formação para o trabalho para um sistema de qualidade²⁰⁶, com o desafio adicional de inserção na União Europeia através da assunção de protocolos daquele continente. Assim, a política pública turca buscou no exemplo alemão o seu desenvolvimento (em termos de governança e regulamentação). As câmaras patronais descentralizadas pertencentes à confederação patronal são responsáveis pelo monitoramento da qualidade dos programas. Teoricamente, o sistema envolveria também os sindicatos de trabalhadores em âmbito local para o acompanhamento dos programas, embora esta sistemática não aconteça por falta de estrutura destes. Com efeito, mais atuante para promoção da Aprendizagem turca do que o Estado, a confederação patronal é a grande incentivadora da política pública, ainda que a gestão executiva da Aprendizagem recaia sobre o Ministério da Educação²⁰⁷. No entanto, os desafios são grandes: a Turquia é um dos países com índices altos de jovens entre 15 e 24 anos que nem trabalham nem estudam, chegando a 30% de representação nesta faixa etária em 2011, além da informalidade, que é realidade para 88,4% dos jovens que compõem a força de trabalho do país (OCDE, 2012).

A experiência da implantação e desenvolvimento da Aprendizagem também se dá na América Sul. No que concerne aos vizinhos do Brasil, Eichhorst et al. (2012) dispõem que há dois grandes momentos da formação profissional latino-americana. Primeiro, com o advento dos institutos nacionais de formação profissional²⁰⁸ nos anos 1940, os quais eram caracterizados como “(...) *supply-driven, state managed*,

²⁰⁴ O não reconhecimento da condição trabalhista é um tema de reivindicação dos sindicatos, que se recusam a colaborar no desenvolvimento da Aprendizagem nestas condições, ao considerarem a atuação do jovem na empresa como precarização fomentada pelo Estado. Trata-se de um problema crítico para um país em que a informalidade é realidade para 57% dos jovens que compõem a força de trabalho (OCDE, 2012).

²⁰⁵ Todas as iniciativas de formação profissional na Indonésia são responsabilidade do Ministério de Educação. Em termos quantitativos, a Aprendizagem indonésia, ramo da educação não formal, é anêmica. Em 1997 contava com apenas cinco mil aprendizes e 14 anos depois, os números não indicam desenvolvimento, revelando problemas de eficiência no sistema (SMITH e KEMMIS, 2013). Os desafios são realmente significativos, considerando ainda que a Indonésia é um dos países com índices altos de jovens entre 15 e 24 anos que nem trabalham nem estudam, chegando a 30% de representação nesta faixa etária em 2011 (OCDE, op. cit.).

²⁰⁶ Formalizada desde 1977 com o intuito de regularizar a Aprendizagem informal que historicamente existiu e ainda sobrevive marginalmente no país. Esta modalidade tradicional, oriunda do século XIII, conhecida como “*akhil*”, era similar ao modelo tradicional europeu e prosperou por décadas, inclusive após a fundação da república em 1923 (SMITH e KEMMIS, op. cit.).

²⁰⁷ O que implica em contradição, afinal, a Aprendizagem turca não apresenta diálogo com o sistema educacional do país, revelando-se a terminalidade de estudo (Id., ibid.).

²⁰⁸ Castro, C.(2003) os denomina como aparatos “I e S”, isto é, institutos e serviços.

financed through payroll taxes, independent from academic schools and from Ministry of Education, and usually quite closely reflected the industry's needs" (EICHHORST et al., 2012, p.20). Em um segundo momento, os programas de formação profissional destes países objetivam determinados segmentos da população, particularmente jovens em situação de risco social, tendo como base as iniciativas desenvolvidas no Chile e posteriormente, replicadas para diversos países da região (EICHHORST et al., 2012, p.21), como o que ocorre atualmente na Argentina²⁰⁹.

Desde 1995, a formação profissional argentina é responsabilidade de uma instituição pública²¹⁰ que administra os centros de formação. O poder público não publiciza dados acerca dos programas de Aprendizagem, o que permite compreender a Aprendizagem argentina como essencialmente alocada no âmbito do direito do trabalho, isto é, uma alternativa de vínculo empregatício, não se constituindo, portanto, em uma política pública. A afirmativa se justifica pelo fato do Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência Social do país (em seu sítio na Internet²¹¹) não reconhecer a Aprendizagem como política pública ou programa sob sua alçada. Portanto, observa-se que a Aprendizagem argentina é um veículo para viabilização de ações pontuais, assim como entende a OCDE (2014), ao avaliar o "*programa jóvenes con futuro*" na busca da promoção da empregabilidade e formação profissional aos jovens pobres através da condição de aprendizes.

O Chile é um país com características semelhantes na Aprendizagem, embora seu modelo de gestão seja diferente da Argentina. Neste país, uma instituição de direito privado sem fins lucrativos²¹² coordena os centros de formação no país. Sua ação é subordinada ao SENCE²¹³, a seção ministerial responsável pela condução das

²⁰⁹ Embora já em 1918 a legislação da Argentina versasse sobre a figura do aprendiz, conforme dispõe Cunha (2003), a sistematização da Aprendizagem argentina foi patrocinada por Perón com iniciativas em 1944 e 1945, com vistas à incorporação de reivindicações dos sindicatos de trabalhadores. Assim, se na primeira metade do século XX a Argentina tentou se basear no modelo brasileiro (CUNHA, 2003), a partir dos anos 1980 pretendeu espelhar-se na sistemática dual alemã para articular uma rede de escolas técnicas (que também proviam educação geral) onde os aprendizes lá matriculados desenvolveriam atividades práticas em empresas. O modelo não prosperou a partir da reforma educacional na gestão Menem, que separou a educação básica e a formação profissional (DELPHINO, 2010).

²¹⁰ INET, sigla do Instituto Nacional de Educação Tecnológica, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência Social do país.

²¹¹ Consulta realizada em 11/2014 em <http://www.trabajo.gob.ar/seguridadsocial/indices.asp>

²¹² O poder público chileno criou uma agência pública, o INACAP (Instituto Nacional para Capacitação Profissional) que, a partir de 1966, já na condição de instituto de direito privado sem fins lucrativos, disseminou (entre 1967 e 1976) centros de formação profissional pelo país. Durante a década de 1980, o instituto foi progressivamente reconduzido para sobreviver de prestação de serviços às empresas na medida em que se reduziam os repasses do poder público (CUNHA, 2003).

²¹³ Sigla de Servicio Nacional de Capacitación e Empleo.

políticas de formação e emprego que fomenta a formação profissional nas empresas (através da relação de Aprendizagem), disponibilizando isenções tributárias para estimular a contratação de aprendizes (CUNHA, 2003). De modo geral, os números obtidos pela Aprendizagem chilena são insignificantes. Desde a virada para ao século XXI, o país não chegou sequer a uma dezena de milhar de aprendizes. Analisando o portfólio de ações do SENCE, percebe-se que a contratação de aprendizes foi incorporada (ao menos desde 2011 em seus relatórios estatísticos²¹⁴) como modalidade empregatícia de sustentação de programas, como o “*Programa Formación em El Puesto de Trabajo*”, dirigidos aos desempregados maiores de 25 anos. Isto não significa que a contratação de aprendizes tenha desaparecido, pois ela ainda é fomentada no Chile, embora seja nítido perceber a ausência de uma cultura de valorização da Aprendizagem no país. Como se trata de uma relação trabalhista entre agentes privados, tradicionalmente o Estado pouco interfere nesta situação, o que denota a timidez dos resultados²¹⁵.

A Colômbia é mais um país sul-americano que aposta na prevalência de agências de formação profissional para gestão do sistema. Vigente desde 1959, a iniciativa colombiana foi reformulada em 2002, sendo a que mais se aproxima da experiência brasileira (WILSON, 1993, p.276). Coelho (2005) observa que o país, assim como o Brasil, também adotou um sistema de cotas às empresas cuja apuração e fiscalização compete a uma instituição pública denominada SENA²¹⁶. Vinculado ao Ministério do Trabalho colombiano, o SENA também é a principal entidade formadora de aprendizes às empresas e órgão que define formalmente as diretrizes da Aprendizagem no país e formas como a política pública deve ser cumprida pelas empresas²¹⁷. Assim, a instituição pública é a grande articuladora da política pública colombiana.

²¹⁴ Consulta realizada em 11/2014 em <http://www.sence.cl/601/w3-propertyvalue-535.html>

²¹⁵ Eis o motivo pelo qual um estudo da OCDE (2013b) recomenda a reestruturação da Aprendizagem chilena como ferramenta mais eficaz para a inclusão dos jovens ao mercado de trabalho.

²¹⁶ Sigla de Serviço Nacional de Aprendizagem. A semelhança com os SNA brasileiros não é mera coincidência. Cf. Boom, Castro e Noguera (1995), a experiência de implantação do SENA é um dos casos mais importantes de transferência de tecnologia, afinal, a instituição é resultado do *benchmarking* daquele país em relação à experiência brasileira no arranjo de aparatos executivos para dar conta à formação profissional.

²¹⁷ Vale destacar duas iniciativas do SENA para fomento ao cumprimento da cota. A primeira corresponde ao incentivo à contratação de pessoas com deficiências. A cada quatro pessoas nestas condições contratadas como aprendizes, a empresa tem o direito de abater um aprendiz de sua cota obrigatória. A segunda, corresponde à possibilidade das empresas transformarem a totalidade ou parte do cumprimento de suas cotas de aprendizes em desembolsos equivalentes ao salário mínimo mensal para cada aprendiz que não contratarem (iniciativa denominada “*monetización*”). A receita desta iniciativa é revertida ao SENA, e corresponde ao mesmo valor da multa pela não contratação de aprendizes. A diferença se dá pelo fato da “*monetización*” corresponder a um

Um modelo muito distinto, e bastante próximo da realidade inglesa, pode ser observado na Austrália. O país possui uma sólida estrutura de oferta de programas de formação profissional, parte significativa formada por provedores privados. O crescimento dos números da Aprendizagem australiana²¹⁸ permite inferir que o Estado pretende que a Aprendizagem assuma a liderança das políticas TVET pelo fato da iniciativa se encaixar nas propostas de viabilização das parcerias público-privadas da gestão pública (POLLITT e BOUCKAERT, 2011, p.234). Fortemente influenciada pelo modelo inglês do início do século XX, a Aprendizagem australiana foi revigorada como reflexo da reforma da administração pública nos anos 1980, para modernizá-la e ampliá-la para além das demandas do setor industrial.

Em 1997, uma nova Aprendizagem denominada “*new australian apprenticeship*” foi lançada com inovações e incentivos financeiros²¹⁹. De modo geral, como reflexo de sua filosofia de administração pública de baixa intervenção, o governo busca interferir minimamente nas questões relacionadas à Aprendizagem; e a autoridade para lidar com a política pública é descentralizada operacionalmente nos termos das agências no âmbito dos estados e territórios, embora, em âmbito federal, a condução esteja a cargo do Ministério da Indústria. As informações estatísticas e intercâmbio de boas práticas são compiladas por uma ONG com o aval do Estado.

Finalmente, retornando à Europa, três modelos distintos para lidar com a formação de aprendizes. O sistema educacional espanhol permite ao jovem a habilitação técnica de nível médio como alternativa ao ensino pós-secundário, de modo que os centros profissionalizantes públicos ou privados se responsabilizam pela parte teórica e supervisionem a prática profissional nas empresas. O que merece destaque na Aprendizagem espanhola, no entanto, é o fato de que o empregador não é obrigado ao registro dos aprendizes, o que implica o baixo envolvimento do patronato no assunto. Além do mais, câmaras de comércio e indústria espanholas buscam fomentar o emprego de aprendizes, embora não desempenhem nenhum papel na política pública.

acordo realizado com o SENA, de forma que a empresa não está, assim, infringindo a lei, livrando-se de ações na justiça (CINTERFOR, 2014).

²¹⁸ Com a quantidade de 450 mil aprendizes no ano de 2012, sua representatividade na força de trabalho australiana é alta, correspondente a 3,7% (SMITH e KEMMIS, 2013).

²¹⁹ O Estado promove uma ajuda de custo aos empregadores na ordem de AUS\$ 4 mil por aprendiz, o que implica no investimento público na ordem de AUS\$ 1,1 bilhão. Ademais, fundos adicionais são previstos para qualificação de minorias (como os aborígenes), embora o direito de candidatura à condição de aprendiz seja exclusivo ao cidadão australiano (excluindo, portanto, imigrantes). No entanto, parte significativa dos aprendizes australianos são pessoas mais na faixa dos 25 anos (Id., ibid.).

De modo geral, as discussões sobre Aprendizagem na Espanha, problematizada somente através de uma relação trabalhista que compete ao Ministério do Emprego e Previdência Social (GENÉ, 2012), enfatizam as mesmas questões existentes no Brasil: desemprego juvenil,²²⁰ falta de mão de obra qualificada, desindustrialização e um número significativo de jovens que nem trabalham nem estudam. Todavia, em face às questões prioritárias ao governo, desde a virada do século discute-se que a política pública espanhola apresenta um desencontro das qualificações europeias (ECVET) (USARRALDE, 2001), que se aprofundou a partir de 2008. Em outras palavras, à medida que o país busca na Aprendizagem mitigar as consequências econômicas da recessão, afasta-se do nivelamento dos países europeus que lideram as iniciativas de parametrização de trabalhadores para alto desempenho.

Estrutura diferente pode ser observada na Holanda em termos de articulação com o sistema educacional. Conforme dispõem Pollitt e Bouckaert (2011), a administração pública holandesa implica em maior força política e administrativa do corpo ministerial se comparada a outros países europeus. Isto pode implicar no estabelecimento de foros para determinados assuntos que, eventualmente, composições político-partidárias não conseguem interferir. Assim, os assuntos relacionados às políticas TVET holandesas não se relacionam à economia ou ao universo trabalhista, mas são elaborados e conduzidos operacionalmente pelo Ministério de Educação, Cultura e Ciência do país. O governo é responsável pelo desenho dos perfis profissionais (envolvendo cerca de 700 qualificações distintas, uma quantidade excessiva, segundo analistas, com previsão de parametrização junto às qualificações europeias) bem como por manter contato com as organizações patronais que lhe subsidiam de informações²²¹.

A Aprendizagem holandesa compartilha com os países centro-europeus um passado extenso²²² e, da mesma forma, foi influenciada pelas reforma da administração

²²⁰ Registra-se que os marcos legais de âmbito trabalhista em relação à política pública passaram por alterações regulares desde a virada para o século XXI na tentativa de responder ao alto índice de desemprego juvenil, de modo que a última alteração data do início de 2012. A Aprendizagem espanhola está aberta para pessoas entre 16 e 30 anos de idade. No entanto, devido às altas taxas de desemprego, o Estado oferece um mecanismo de flexibilidade da idade limite: esta diminuiria para 25 anos toda vez que a taxa de desemprego no país cair abaixo de 15%. A idade limite também não se aplica às pessoas com deficiências e pessoas em situação de extrema pobreza (USARRALDE, 2001; GENÉ, 2012).

²²¹ A Holanda tradicionalmente apresenta gasto público em políticas sociais acima da média europeia. O país investe anualmente €300 milhões na qualidade dos programas TVET, que gozam de ampla popularidade entre os jovens, de modo que um terço destes estudantes são aprendizes (SPANINKS, 2011).

²²² Spaninks (Ibid.) destaca que a Holanda também contou com uma Aprendizagem tradicional oriunda da Idade Média, que implicou na oferta do ensino público vocacional desde 1850. Apenas em 1919 o governo promulgou a primeira disposição legal acerca da Aprendizagem no âmbito educacional, embora o país tenha optado, durante

pública. Assim, entre 1996 e 2000, a Aprendizagem tornou-se uma estratégia do sistema educacional do país, por meio do qual os jovens podem igualmente se qualificar na condição de aprendizes nos dois últimos níveis do ensino secundário articulado à formação profissional²²³. A política pública também é mantida através de subsídios aos empregadores que disponibilizam vagas aos aprendizes. Ainda que registre uma quantidade de aprendizes formalizados menor que outros países europeus (200 mil em 2012), eles representam 3% da força de trabalho do país.

Por fim, um Estado de bem-estar social que lidou de forma diferenciada com a Aprendizagem é a Suécia. Conforme Steedman (2010), o país apresentou um alto índice de desemprego juvenil em 2013: 24%, uma taxa significativamente maior do que a média geral da população no mesmo ano (7,5%). Esta discrepância resulta na maior discussão nacional no âmbito dos resultados das políticas TVET nacionais. A Suécia é mencionada pelo fato do país ter optado pela não existência da relação formal de Aprendizagem. A ausência de um modelo sueco se justifica pela prioridade dada ao sistema de educação profissional do país para prover as demandas nacionais de qualificação de mão de obra. De fato, a Suécia possui um fortalecido sistema de educação profissional cuja formação é desenvolvida praticamente de forma integral no âmbito das escolas²²⁴. Entretanto, conforme apurou Steedman (2010), esta solução é criticada pelos organismos internacionais por não apresentar os perfis demandados pelas empresas, tanto em termos da qualificação dirigida aos setores econômicos, quando ao traquejo necessário para atuação no mercado de trabalho²²⁵.

Olofsson²²⁶ (2005 apud STEEDMAN, 2010), por sua vez, revela que o emprego da mão de obra adolescente é complexo. Instrumentos coletivos de trabalho desestimulam a empregabilidade de jovens por altos custos. Esta circunstância que

os governos de centro-esquerda nos anos 1970, considerar a Aprendizagem uma discussão essencialmente trabalhista.

²²³ Há variações em relação à sistemática da formação profissional no regime de Aprendizagem holandês: os jovens podem atuar parcialmente na formação em empresa (muito semelhante ao regime dual alemão) ou nas escolas profissionalizantes, com a possibilidade de alguma incursão pontual em uma empresa que venha a patrocinar sua formação (Id., Ibid.).

²²⁴ Este cenário é tributário de uma tradição cultural, o "*slöjd*". Segundo Borg (2006), o "*slöjd*" é a conservação da tradição gremista do emprego utilitário do conhecimento. Distinto das séries metódicas, o propósito do modelo instrucional é menos atender às demandas de qualificação dos setores produtivos do que articular as práticas e valores do artesanato à formação do jovem. Compreendido como artes manuais, foi incorporado ao sistema educacional sueco desde 1880. Conforme dispõem Lundahl (1998), o patronato sempre foi crítico em relação ao emprego do "*slöjd*".

²²⁵ Adicionalmente, as qualificações não implicam necessariamente em reconhecimento formal pelo mercado de trabalho nacional e europeu (ECVET) (SPANINKS, 2011).

²²⁶ OLOFSSON, Jonas. **Stability or Change in the Swedish Labour Market Regime?** Institute for Futures Studies. Estocolmo, Suécia. 2005.

inibe a empregabilidade de jovens é produto de decisões políticas ao longo do século XX que privilegiaram o modelo de educação escolar²²⁷. Nos termos de Lundahl (1998), as discussões para retomada da Aprendizagem na Suécia não se limitam à implantação de uma política pública, mas convergem a um amplo debate envolvendo o sistema educacional que desejam. Assim, temerosos de um desequilíbrio no arranjo social, políticos social-democratas se dividem no apoio à política pública tal qual existe em outros países europeus. Os políticos conservadores e o patronato (demandando orientação pelo mercado) são favoráveis. Já os sindicatos, ao contrário do modelo alemão, historicamente sempre foram resistentes à prática profissional na empresa (THELEN, 2004; LUNDAHL, 1998).

A exposição das experiências internacionais revela que a Aprendizagem não pode ser desvinculada dos fundamentos culturais e da trajetória de sua implementação. Nem toda Aprendizagem será formação profissional dirigida ao mercado de trabalho conforme deseja o *policy maker*.

Apprenticeship operates within the wider context of cultural traditions and aspirations of individuals and the complexity of labour market regulation. Straight transplantation of institutions from one cultural context to another without regard to these factors has long been condemned as naïve and likely to be unsuccessful (STEEDMAN, 2010, p.10).

Este capítulo se conclui a partir da observação que a Aprendizagem é um reflexo das opções que cada país analisado (figura 3), fez em relação ao diálogo com o mundo da educação, do trabalho e sua juventude. Há questões culturais e históricas próprias que, fortalecidas com o tempo, nos termos de Levi²²⁸ (1997 apud FERNANDES, A., 2007), tornam complexas a implementação de uma política pública ao sabor do governante, do consultor ou do *policy maker*. Porém, estas questões não encobrem o fato de que opções políticas são feitas com vistas ao atendimento a determinados objetivos em detrimento de outros.

²²⁷ A despeito das escolas vocacionais proverem aprendizes desde 1918, não havia um marco legal que regulamentasse a Aprendizagem, provavelmente pela ausência de consensos a respeito do tema. Assim, a partir dos anos 1950, representantes patronais e sindicais concluíram que os trabalhadores suecos necessitavam de melhor formação geral para atuação no mercado de trabalho. Em parceria com o Estado, estes atores promoveram como solução o fortalecimento do sistema educacional do país através da articulação da formação profissional dentro da educação regular (CEDEFOP, 2014c). Como resultado, a Aprendizagem sueca desapareceu.

²²⁸ LEVI, Margaret. A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. In: **Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure**, LICHBACH, Mark I; ZUCKERMAN, Alan S.(Orgs). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 1997.

É com o subsídio das informações presentes neste capítulo que se buscará analisar a trajetória da Aprendizagem no Brasil à luz do institucionalismo histórico.

4 APRENDIZAGEM NO BRASIL EM UMA PERSPECTIVA DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Objetivando reforçar a perspectiva do institucionalismo histórico adotada e, tendo como base conceitual o disposto por Pierson e Skocpol (2008) e Pierson (2004)²²⁹, será possível observar que o modelo brasileiro também passou por conjunturas críticas para compor sua forma atual. No entanto, a relação de poder entre os atores, os elementos críticos da gestão pública brasileira, os fenômenos socioeconômicos (políticos, culturais, educacionais e demográficos) característicos do Brasil, todos alicerçados em uma trajetória histórica ampla e complexa, motivaram a composições de monopólios políticos e, conseqüentemente, imagens políticas da Aprendizagem que foram se metamorfoseando com o tempo. Como resultado, problematizaram-se objetivos distintos, o que permitirá o contraponto com os modelos previamente descritos.

Desta forma, a análise da Aprendizagem brasileira será seccionada em cinco etapas: pré-republicana, institucionalização durante a República Velha, formalização de política pública durante o Estado Novo, equilíbrio pontuado a partir da segunda metade do século XX e revigoração na virada para o século XXI. Complementarmente, esta seção ainda apresentará as visões dos principais atores articulados à política pública em seu estágio atual.

4.1 Aprendizagem no período pré-republicano

A Aprendizagem no Brasil foi importada dos modelos portugueses de corporações de ofícios (sob o nome de ‘bandeiras de ofício’ ou ‘irmandades’, dependendo da fonte) e desenvolveu-se de modo insignificante durante os períodos colonial e imperial. Apesar da escassez de artífices livres na maior parte das vilas e cidades, do mesmo modo que nas incipientes corporações portuguesas havia rígida hierarquia interna na relação entre mestres, oficiais e aprendizes, logo, o

²²⁹ (...) social scientists generally invoke the notion of path dependence to support a few key claims: specific patterns of timing and sequence matter, starting from similar conditions a range of social outcomes is often possible; large consequences may result from relatively small or contingent events; particular courses of action, once introduced, can be virtually impossible to reverse; and consequently, political development is often punctuated by critical moments or junctures that shape the basic contours of social life (PIERSON, 2004, p.18).

aprendizado inicial, antes do ofício, era o da obediência (CERQUEIRA, 2004), o que denota até então aproximação com a experiência europeia. Segundo Cunha (2000a) a aprendizagem dos ofícios no Brasil Colônia, tanto de escravos quanto de homens livres, foi desenvolvida no próprio ambiente de trabalho, sem padrões ou regulamentações, e sem atribuição de tarefas próprias para aprendizes. Esta atividade foi importada de outras colônias portuguesas onde já era realidade, como na Ilha da Madeira.

Mas, é imprescindível ressaltar que a intensificação da entrada de escravos no Brasil a partir do século XVII, instigou a maioria dos homens de origem portuguesa a abandonar os ofícios manuais que passam a ser exercidos por escravos, a despeito das tentativas em prol do “branqueamento” de determinadas atividades (BARRETO, 2013, p.180). As bandeiras de ofícios praticamente desapareceram a partir do Alvará Real de 1785 que proibiu as manufaturas no Brasil. Entretanto, desde 1703 com o Tratado de Methuen entre Inglaterra e Portugal, o pequeno desenvolvimento manufatureiro da metrópole no final do século XVII, fruto da importação de mão de obra especializada de outros países, fora sepultado trazendo consequências inclusive para a colônia (FURTADO, 1985, p.80).

A escravidão sepultou qualquer iniciativa de desenvolvimento de uma cultura de formação para o trabalho no Brasil. Nos termos de Cunha (2000a):

O emprego de escravos como carpinteiros, ferreiros, pedreiros, tecelões etc. afugentava os trabalhadores livres dessas atividades, empenhados todos em se diferenciar do escravo, o que era da maior importância diante de senhores/empregadores, que viam todos os trabalhadores como coisa sua. Por isso, entre outras razões, as corporações de ofícios (irmandades ou “bandeiras”) não tiveram, no Brasil Colônia, o desenvolvimento de outros países (p.16).

A incipiente iniciativa de aprendizagem de ofícios existente no Brasil sequer tomou espaço em uma estrutura produtiva durante o período colonial. Justamente por conta disso, não cedeu lugar a outro sistema econômico (como a Revolução Industrial), porque no Brasil a atividade produtiva era proibida por determinação da coroa portuguesa. Assim, é possível argumentar que a única semelhança do antigo sistema de Aprendizagem europeu com o brasileiro durante o regime colonial foi a aprendizagem da obediência, associado com sucesso à sistemática do trabalho escravo que, segundo Cunha (2000a), era um ofício degradado por ser vil, afinal, associado a escravos, e não necessariamente por ser manual, como faziam, por

exemplo, os cirurgiões. Inevitável, assim, foi a associação do trabalho ao castigo e o horror social em relação àquele trabalho manual (BARRETO, 2013, p.178).

Questões econômicas à parte, se na Europa o trabalho do artífice (e consequentemente a aprendizagem de ofícios tradicional) entrou em decadência cultural devido à desvalorização em comparação ao trabalho do artista, no Brasil a efêmera experiência do trabalho manual livre não sobreviveu à comparação com o trabalho escravo.

Os artesãos coloniais fazem-se geralmente auxiliar por escravos. Não pode haver dúvida que tal oportunidade, que lhes oferece o regime servil vigente, tenha tido influência muito prejudicial na formação profissional da colônia, pois contribuiu para dispensar a aprendizagem de meninos e adolescentes, o que neste terreno, como se sabe, sempre teve em toda a parte, e ainda tem papel considerável na educação das novas gerações de artesãos e no desenvolvimento das artes. Outra categoria de artífices – embora mais frequente em atividades brutas e de esforço puramente físico – são os “escravos de serviços”, isto é, que seus senhores alugam, fazendo disto um ramo particular de negócio muito difundido nas grandes cidades coloniais (PRADO JÚNIOR, 2004, p.222).

Para fugir do ranço escravocrata, em tentativa alternativa buscou-se então compatibilizar o artista e o artífice com a empreitada da Academia de Belas Artes no primeiro quarto do século XIX. Mas, tal qual a trajetória europeia durante o Renascimento, a ideia não se desenvolveu: *“a academia foi se especializando na formação dos artistas, ou seja, a ‘aristocracia do talento’, deixando a cargo de outras instituições a formação das ‘inteligências modestas’, isto é, os artífices”* (SALES e OLIVEIRA, 2011, pp.168-169).

Desta constatação, a partir de 1810, com a criação no Rio de Janeiro da Companhia de Artífices (organizada dentro do Arsenal Real do Exército), começaram a surgir os primeiros estabelecimentos especializados no ensino de ofícios manufatureiros (CUNHA, 2000a). Já durante o Império, o aprendizado na oficina, produto das bandeiras de ofícios, foi sepultada pela Constituição de 1824, determinada pelos seguintes fatores: *“a estreiteza do mercado interno, as limitações da economia colonial, os desincentivos resultantes do trabalho escravo e as restrições da ideologia econômica liberal”* (CUNHA, 2000a, p.52). Assim, o Estado optou pelo desenvolvimento da formação dos ofícios manufatureiros dentro de estabelecimentos por ele controlados, de sorte que a Aprendizagem foi desenvolvida integralmente em estabelecimentos militares, em entidades assistenciais

subsidiadas pelo Estado e em entidades filantrópicas por ele autorizadas a funcionar. Assim, o modelo brasileiro germinou como um modelo institucionalizado. Sobre este aspecto, Manfredi (2002, p.76) cita que entre 1840 e 1856 foram fundadas as Casas de Educandos Artífices, onde crianças e jovens em estado de mendicância eram encaminhados para receber instrução primária e aprender algum ofício. Moraes C., (2003, p.59) argumenta que o retrato destes estabelecimentos se associava a um depósito de crianças: sujeitos à imposição da vontade institucional e submetidas à estreita vigilância, resumia-se novamente ao aprendizado da obediência tal como no período colonial. Rangel e Cristo (2004, p.75) ressaltam que os ofícios aprendidos não traziam nenhuma possibilidade de inserção em postos de trabalho que implicassem em ascensão social, ao contrário, mantinha-se o perverso ciclo vicioso da pobreza.

De fato, a Aprendizagem desenvolvida durante o Império assimilou do período colonial o caráter moral e disciplinador (FONSECA, 1997). O local de aprendizado migrou da oficina para aquele desenvolvido dentro de estabelecimentos a fim de implementar uma sistemática com vistas a comportar crianças e jovens pobres. Assim, no Brasil, não houve conjuntura crítica à semelhança do modelo europeu, porque a Aprendizagem constituída desta ideia não floresceu, isto é, não se relacionou ao trabalho, mas à forma de compartimentalização de menores como ato moral. Esta é a ideia constitutiva da Aprendizagem no Brasil.

Neste contexto, porém, cabe ressaltar, no final do período imperial, o papel dos Liceus de Artes e Ofícios (LAO) como entidade filantrópica (MANFREDI, 2002, p.77). Criados entre 1858 e 1886 nos centros urbanos, foram iniciativas da sociedade civil com visão fortemente influenciada pelo positivismo e pela experiência de formação profissional francesa na segunda metade do século XIX. Segundo Moraes C., (2003), o LAO paulistano criado em 1883 apresentava uma proposta diferenciada que iria distingui-lo de outras instituições do final do século XIX. A rigor,

Não se salienta o seu aspecto de obra benemérita, mas reproduz as aspirações e justificativas do ideal burguês onde os princípios de liberdade, igualdade e soberania popular estão indissoluvelmente ligados a uma determinada concepção e a um determinado uso da ciência e da educação. E, portanto, não se associavam a apelos de caridade ou misericórdia, mas apelam às imposições dos direitos e deveres de cidadania para construção e manutenção da harmonia da vida em sociedade (MANFREDI, 2002, p.96).

A experiência do LAO será significativa para uma mudança que irá tomar corpo a partir do segundo quarto do século XX.

Sobre o final do império importa ressaltar, por fim, que as iniciativas do Estado para prover programas de formação profissional aos jovens foram impregnadas por forte característica caritativa (CASTRO, C., 2003, p.31; REZENDE, 2009, p.30), com iniciativas pontuais, dirigidas às crianças e jovens com vistas à erradicação da mendicância e miséria infantil aos olhos da ainda incipiente sociedade urbana. Neste contexto, a formação dos jovens denominados aprendizes era muito mais o aprendizado da obediência, baseada em moralidade, do que de um ofício propriamente dito. Pode-se afirmar que a Aprendizagem no Brasil germinou neste ideário.

4.2 Aprendizagem na República Velha

O final do Império não implicou em uma mudança significativa da Aprendizagem por dois motivos. Primeiro porque as visões em relação ao jovem e o trabalho não mudaram. Segundo, nos termos de Vieira, Câmara e Gomes (2014), porque a afirmação da República não implicou em uma ruptura, mas em uma mudança institucional gradual e transformativa. Desta forma, as elites republicanas, civis e militares, buscaram a sustentação do regime para a organização da administração pública brasileira. No entanto, esta mudança gradual e transformativa resultou, dentre seus produtos, em uma nova visão da formação profissional que se constituiria como o embrião de uma mudança mais significativa da Aprendizagem, precisamente quando os elementos corretos estivessem presentes.

Portanto, vale ressaltar que, durante a República Velha, o Estado jogou luz sobre a formação para o trabalho a partir de duas visões (NAGLE, 1976). A primeira reforçou a premissa disciplinadora moralista, alimentada no Império, que implicou na criação em âmbito federal das Escolas de Aprendizes Artífices (em 1909) que, durante décadas, ministraram também a educação básica aos menores entre 10 e 16 anos, funcionando de modo precário em algumas regiões. A Aprendizagem no Brasil floresceu como política pública a partir da consolidação desta primeira visão. A segunda, de caráter positivista e influenciada pelo que a elite brasileira viu na Europa, sobretudo França e Alemanha, vislumbrou que a formação profissional

poderia configurar-se em agente motivacional do incipiente desenvolvimento industrial brasileiro. Romanelli (1998, p.44) elucida que a velha mentalidade escravocrata permanecia latente no comportamento da sociedade que, após 300 anos, ainda associava trabalho à escravidão.

O povo, principalmente as camadas que almejavam ascender socialmente, refutava a ideia de educar-se para o trabalho. Assim, não tanto pelo fato do Brasil da República Velha ser um país essencialmente agrário, mas considerando a relação dos brasileiros com o trabalho manual, o governo liberal não articulou de modo mais dinâmico a formação profissional dirigida à qualificação de mão de obra porque a rigor “não precisava” (SILVA, 1980, p.28).

Durante a República Velha, em nenhum momento buscou-se gerir de forma sistêmica a formação profissional de modo distinto do período que o antecederia. De fato, foi publicada uma série de leis contraditórias acerca da proibição do trabalho infantil e pelo fomento ao emprego de menores, que pouco efeito surtiu (GRUNSPUN, 2000, p.52), como o Decreto nº 1.313/1891, que permitiu que crianças, na condição de aprendizes pudessem trabalhar a partir dos oito anos (MINHARRO, 2003, p. 23).

Continuou precária a relação de trabalho que crianças e jovens tinham nas empresas durante a República Velha, e as entidades assistenciais e públicas que lidavam com este público eram vistas como depósito dos “filhos dos desfavorecidos da fortuna”, conforme expressão do Decreto nº 7.566/1909 que criou as Escolas de Aprendizes Artífices. Quanto ao panorama legal, a relação de Aprendizagem já estava consagrada desde a promulgação do Código de Menores de 1927. Segundo Torres, Souza Filho e Morgado (2009, p.102), foi com este diploma legal que a palavra “menor” se consolida como classificatória da criança pobre e, conforme disposto pelo §3º do art. 211 do referido código, é notória a perspectiva que o Estado tinha em relação a este menor. O jovem era um elemento a ser processado:

A educação profissional consistirá na aprendizagem de uma arte ou de um officio, adequado á [sic] idade, força e capacidade dos menores e ás condições do estabelecimento. Na escolha da profissão a adaptar o director attenderá á informação do medico, procedencia urbana ou rural do menor, sua inclinação, á aprendizagem adquirida anteriormente ao internamento, e ao provavel destino (BRASIL, 1927)²³⁰.

²³⁰ BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

Neste sentido, não havia preocupação em formar mão de obra qualificada para atender à demanda de qualquer estrutura produtiva. Um dos argumentos da nítida dissociação entre a Aprendizagem e a formação para o trabalho é a constatação de Cunha (2000b, p.68) da localização, em caráter nacional, dos estabelecimentos das Escolas e Aprendizes Artífices. Estes não correspondiam às concentrações industriais, ainda que tímidas, germinando no Brasil. A rigor, a importância destes estabelecimentos para a administração pública da época, em termos de planejamento, resumia-se à acomodação das demandas clientelistas do Estado (CUNHA, 2000b). Assim, quanto à colaboração ao desenvolvimento produtivo nacional, este modelo de formação foi notoriamente ineficaz (POCHMANN, 2001, p.136).

Aprendiz seria o beneficiário de um programa de instrução profissional, não havendo diferenciações senão pela ocupação a ser instruída. Era um menor em adestramento, subordinado a um tutor em uma escola de ofício, quer seja pública ou privada confessional, como foi o caso das escolas salesianas. A título de esclarecimento, vale a pena destacar que até meados dos anos 1940, *“a escola ‘técnica’ era a escola profissional que formava artífices. A escola ‘técnica’ não produzia técnicos no sentido estrito, mas sim artífices ou oficiais”* (CUNHA, 1977, pp.25-26).

Segundo Manfredi (2002, p.78), uma clara concepção de pedagogia corretiva para retirar os jovens “da escola do vício e do crime” (nos termos do decreto de 1909) foi articulada para, mediante o esforço físico interpretado como formação para o trabalho, naturalizar a pobreza. Ideologicamente, ainda segundo aquela autora, estas iniciativas constituíam o disciplinamento dos setores populares no sentido de conter ações insurrecionais contra a ordem vigente e legitimar a estrutura social excludente herdada desde a colônia e o império.

Corroborando o argumento de disciplinamento de setores populares, Bulcão²³¹ (1992 apud CUNHA, 2000b) menciona que o Código Penal de 1890, no afã de corresponder ao espírito positivista de governar pela expedição de diplomas legais, reduziu a maioria penal de 14 para nove anos de idade, que modo que os menores infratores: *“deveriam ser recolhidos a estabelecimentos disciplinares*

²³¹ BULCÃO. A. L. E. **Meninos maiores: o conflito da menoridade e maioridade no Rio de Janeiro entre 1890 e 1927**. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 1992.

industriais, pelo tempo que o juiz estabelecesse, contanto que o recolhimento não excedesse a idade de 17 anos” (CUNHA, 2000b, p.37). Naturalmente, o produto disto foi o pior possível: “ao invés do amor pelo trabalho, o que se colhia era seu entendimento como um castigo, que se transformava em ódio ao trabalho” (CUNHA, 2000b, p.39).

A rigor, ao apenar o menor com trabalho, ainda que pela formação para o trabalho, o Estado lidava com os instrumentos que dispunha reproduzindo o *ethos* daquela sociedade, ou seja, de que o trabalho era uma chaga. Assim, pode-se compreender que esta visão de trabalho que ora transita pela caridade, ora pelo castigo, é o mecanismo de autorreforço que definiu a Aprendizagem no Brasil daquela época.

Sintetizando, Ortigara (2011) qualifica em quatro termos o retrato desta iniciativa do Estado brasileiro ao final da República Velha:

Na análise da evolução das políticas educacionais para o ensino profissional verificamos que do Brasil Colônia até as primeiras décadas do século XX no regime da primeira república, as ações relativas à educação profissional revelavam um caráter moralista, assistencialista, preconceituoso e discriminatório (p.305).

Em suma, ao menos do que se apreende dos diplomas legais, distante de uma política pública articulada com a educação, a Aprendizagem foi uma ação ordenada pelo Estado para segregar e apenar, tendo em vista o ranço cultural herdado do escravismo em relação ao trabalho.

Sobre este tema, Moraes C., (2003, p.310) observa que a função dos institutos de formação profissional à época consistia em contribuir para a homogeneização dos jovens, conformando-os ao padrão moral de submissão e docilidade ao poder, e ao mesmo tempo hierarquizá-los segundo seus comportamentos e aptidões, de acordo com o que se espera fazer deles quando egressos. Avalia, então, que tais instituições, apenas em caráter periférico, chegaram a constituir um objetivo de qualificação de mão de obra futura. Em uma perspectiva funcionalista-utilitária, nos termos de Thelen (2003, p.214), estava claro que a Aprendizagem tinha um propósito a cumprir naquela sociedade, e ele era muito distante de qualquer articulação entre educação e trabalho.

Na visão de March e Olsen²³² (1989 apud PETERS, 2012, p.30), as instituições se caracterizam por um conjunto de disciplinas, regulamentações e rotinas que são

²³² MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**. Nova York, Estados Unidos: Free Press. 1989.

incorporadas por seus membros. O modelo de formação profissional à juventude “desvalida da sorte”, em sua premissa higienista, proporcionou o necessário enquadramento de uma lógica da adequação sobre o comportamento desta juventude.

A Aprendizagem sob esta perspectiva é descortinada a partir da visão de Oliveira Vianna²³³ (1952 apud LIMA, 1975, p.71) observando dois tipos distintos de miséria. Uma justa, particular de mestiços e filhos de pobres, e outra injusta, dos capazes que não tiveram condições de superá-la. A “miséria justa” seria objeto das políticas públicas que implicariam na gestão de reformatórios e instituições assistenciais. Já a “miséria injusta”, seria oriunda de falhas de organização social e da estrutura econômica, naturalmente necessitando de outro tipo de ação. Neste sentido, o interesse político por trás da naturalização da pobreza era igualmente naturalizar a harmonia que deve existir entre a diferença de classes:

De acordo com o raciocínio, começam a ser utilizados vários tipos de formulação ideológica, que justifica e resguarda a ordem social estabelecida, ao obscurecer a existência de hierarquia ou de privilégios classistas (NAGLE, 1976, p.28).

Há de se considerar, então, que a formação de aprendizes foi uma política criada pelo Estado para lidar com a tal miséria justa, uma resposta à questão social da República Velha. Ressalta-se que o verbo lidar não se confunde com liquidar, posto que se a miséria era compreendida como “justa”, não se objetivava sua eliminação, mas sua racionalização, isto é, a naturalização da pobreza — o que vai ao encontro do exposto por March e Olsen²³⁴ (1989 apud PETERS, 2012) quando avaliam que as disposições dos indivíduos serão intencionais, porém não voluntárias, ou seja, farão eleições conscientes dentro dos parâmetros estabelecidos pelos dispositivos institucionais dominantes. Nestes termos, ao jovem bastaria compartimentalizá-lo e reduzir os limites de sua ação e pensamento.

Considerando também o disposto por Hall e Taylor (2003), ao destacarem que uma questão crucial para toda análise institucional é saber como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, é possível avaliar que a Aprendizagem no Brasil, como política pública, pretendeu fornecer modelos morais e cognitivos à infância e juventude pobres, modelos estes tributários da trajetória anterior fundamentada no

²³³ VIANNA, Oliveira. **Problemas de Organização e Problemas de Direção: o povo e o governo**. Rio de Janeiro: José Olympio. 1952.

²³⁴ MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions**. Nova York, Estados Unidos: Free Press. 1989.

mesmo alicerce de obediência, cujo elemento disciplinador foi um conceito de trabalho que transitou entre a caridade e o castigo.

4.3 Aprendizagem e a conjuntura crítica durante o Estado Novo

O período correspondente ao Estado Novo foi emblemático na trajetória da Aprendizagem, sobretudo devido ao processo de industrialização pelo qual passava o Brasil, em caráter mais acelerado, desde a Revolução de 1930. Kerstenetzky (2012) reconhece este período como os anos de desenho e implementação das legislações trabalhistas e previdenciárias que compuseram o modelo de Estado de bem-estar corporativo brasileiro.

Trata-se de um momento histórico no qual foram protagonistas a elite industrial, as classes médias e o setor militar tenentista (FAUSTO, 1985, p.246). Os detentores do poder daquela época tinham em mente o objetivo de fomentar a industrialização e combater as ações insurrecionais (SOLA, 1985). Além disso, havia a questão dos jovens, que não ascenderiam aos estudos médios no Brasil, avolumando-se ano após ano.

Este breve cenário contextualizado de forma histórica e política esteve relacionado à matriz estadocêntrica, na qual o público localiza-se no Estado. Keinert (2000) caracteriza esta visão a partir de um estado político-administrativo centralizador, apresentando estratégias de desenvolvimento nacionalistas a partir do próprio esforço do Estado com forte presença autoritária e, segundo Nunes (2010), articulado através de gramáticas políticas próprias como o corporativismo, clientelismo e insulamento burocrático. Novamente, segundo Keinert (2000), objetivando à melhor compreensão da visão estadocêntrica,

Bresser Pereira²³⁵ denomina este modelo de 'estado social burocrático' representado pelo Estado Burocrático nos países estatistas, pelo Estado de bem-estar nos países desenvolvidos e pelo Estado Desenvolvimentista, nos países subdesenvolvidos (1996 apud KEINERT, 2000, p.81).

Esta visão corrobora a compreensão da (re)constituição de uma política pública tratada de modo conveniente aos interesses do Estado, resultando na

²³⁵ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. V. 47. Nº 1. 1996.

Aprendizagem do Estado Novo como um produto não apenas da matriz estadocêntrica, mas da matriz estadocêntrica brasileira daquela época.

Complementarmente, a título de esclarecimento, se Getúlio Vargas tornou-se o centro político do Estado Novo, destacaram-se também outros personagens que adentraram em cena, alguns dos quais empreendedores de imagens da Aprendizagem que advogavam: Gustavo Capanema, ministro da educação e saúde pública (MESP²³⁶) de 1934 a 1945; Alexandre Marcondes, ministro do trabalho indústria e comércio (MTIC²³⁷) de 1941 a 1945; Roberto Simonsen, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) de 1938 a 1946; Oscar Saraiva, consultor do MTIC e da FIESP e um dos elaborados da CLT; Rodolfo Fuchs, burocrata vinculado ao MESP e Roberto Mange, engenheiro e educador com experiência no LAO paulistano e próximo da FIESP.

Nestes termos, a fim de conduzir as questões políticas, os governos delegaram autoridade para agentes de subsistemas políticos, que eventualmente caracterizaram-se por monopólios de políticas, cujos participantes do processo decisório compartilhavam de um mesmo ideário (CAPELLA, 2007).

Assim, a forma como uma determinada política é compreendida molda sua imagem, sustentando seus conceitos, permitindo ascensão do tema e intervindo na transformação de questões em problemas e, sequencialmente, seleção das soluções. A partir destas considerações, observa-se que apenas durante o Estado Novo foram reunidos os elementos necessários para uma conjuntura crítica que abalasse os alicerces em que a Aprendizagem estava repousando para, então, formar-se uma nova imagem. A seguir, serão apresentados três elementos e a herança varguista:

a) “novo olhar” para o trabalho;

Em primeiro lugar, conforme apontado por Gomes (1994, p.181), diferentemente dos regimes anteriores, o governo Vargas enfrentou a realidade política e econômica das massas, que associavam o trabalho a um atributo da pobreza, visando, ao contrário, o esforço de atribuição de um valor positivo ao trabalho, mais enfaticamente ao trabalho manual. Ademais, a

²³⁶ A sigla MESP esteve vigente entre 1937 e 1953.

²³⁷ A sigla MTIC esteve vigente entre 1930 e 1960.

assunção da condição de trabalhador, “(...) *beneficiário da ‘cidadania sindical’*, torna-se a mais ativa e efetiva forma de participação política dos trabalhadores na obtenção de direitos sociais” (KERSTENETZKY, 2012, p.194) e central para efetivar sua relação com o Estado. Assim, fomentava que o trabalho era o requisito à moralidade. O argumento condutor da estratégia varguista, difundido reiteradamente nos discursos de Alexandre Marcondes e do próprio presidente nos programas de rádio:

(...) o discurso ministerial realizava uma autêntica inversão em uma série de valores até então acoplados ao conceito de trabalho e de trabalhador brasileiro (...), tratava-se de valorizar o trabalho manual, o ato de “trabalhar com as próprias mãos”, como elemento responsável pela mobilidade e ascensão social, tanto em termos econômicos, quanto políticos. Ser trabalhador era ganhar o atributo de honestidade, que neutralizava em termos de honra o estigma de pobreza. Pobre, mas trabalhador, isto é, um cidadão digno dentro do novo Estado nacional (GOMES, 1994, pp.206-207).

Observa-se a intenção do governo varguista em transformar a percepção de trabalho que, até então, oscilava entre caridade e castigo. Tal ação era imprescindível para a composição da cidadania regulada que o Estado Novo almejava implantar (SANTOS, W.,²³⁸, 1979 apud NUNES, 2010, p.80). Se, de acordo com a lógica do autorreforço e dos retornos crescentes, a evolução do conjunto de ideias relacionadas ao trabalho até então seria custosa ao governo, os benefícios que poderiam implicar na manutenção do regime seriam vantajosos, pois,

If we remember that the power of public ideas is a central part of historical institutionalism, then institutional change to some extent becomes a question of how to change ideas. Policy learning, more so than institutional learning, examines the reframing of policy issues and with them the possible reframing of the associated institutions (PETERS, 2012, p.79).

De um ponto de vista operacional do MTIC, a partir desta ressignificação do trabalho, o ministério regulamentou as categorias profissionais e o exercício das profissões por parte dos trabalhadores sindicalizados, permitindo compor, ao lado de direitos trabalhistas e previdenciários nos termos de Kerstenetzky (2012), o modelo de Estado de bem-estar corporativo visando organizar, pela taxinomia das ocupações, o conflito distributivo.

²³⁸ SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus. 1979.

Logo, pode-se observar que uma política de qualificação para o trabalho, que articule os jovens para compor categorias profissionais regulamentadas, poderia se configurar em uma nova iniciativa do Estado em termos de planejamento de formação de mão de obra para dar sustentação à industrialização brasileira ²³⁹. Seria imprescindível, no entanto, que os empreendedores de políticas públicas brasileiros tivessem os elementos necessários para considerar oportuno estender um novo olhar à Aprendizagem.

b) discussão internacional sobre Aprendizagem;

O segundo ponto referente à conjuntura crítica se refere a um fato paralelo que se tornou importante para as discussões de qualificação no Brasil. Após a publicação das Recomendações nºs 57 e 60 da OIT em 1939, fruto da 25ª Conferência do organismo, pela primeira vez separou-se a formação profissional das iniciativas de Aprendizagem, uma vez que, pressionados por representantes do patronato dos países industrializados, os delegados dos países reconheceram que a Aprendizagem era parte intrínseca das relações de produção (PRONKO, 2003a)²⁴⁰. Entende-se: o jovem estava inserido no processo produtivo e cabia ao empregador controlá-lo para garantir a produção. Este posicionamento dos delegados nada mais consolidava senão o princípio de legitimidade no trato da Aprendizagem pelo patronato. Ainda que a formação de aprendizes no Brasil fosse essencialmente assistencialista (com exceção do LAO), esta questão despertou a atenção das elites industriais (para que o aprendiz fosse educado segundo seus termos) bem como dos *policy makers* brasileiros: nos termos de Capella (2007), a questão

²³⁹ A educação para o trabalho sempre esteve presente na agenda do Estado Novo. A Constituição Brasileira de 1937, por exemplo, dispôs que “o ensino pré-vocacional e profissional passaram a ser considerados como o primeiro dever educacional do Estado (...) [determinando que] indústrias e sindicatos deveriam criar, na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizagem destinadas aos filhos de operários” (SILVA, 1980, p.24). Se durante o Estado Novo a formação profissional se tornou uma das bases daquela ideologia, e não apenas com o propósito de qualificar uma mão de obra para o desenvolvimento industrial que estava por vir, cabe ressaltar que a formação para o trabalho, no Brasil, sempre esteve caracterizada como uma solução-tampão para a oferta de educação aos jovens (RAMOS, M., 2012).

²⁴⁰ Ambas as recomendações não estão mais em vigor. Foram substituídas pela Recomendação nº 117/1962 que versava sobre formação profissional. Esta, por sua vez, foi substituída pela Recomendação nº 150/1975 sobre desenvolvimento de recursos humanos. Finalmente, esta última foi substituída pela Recomendação nº 195/2004 de mesmo título, atualmente em vigor (OIT, 2013).

foi elevada do subsistema para o macrossistema, isto é, para a discussão política.

Participar das discussões internacionais, dentre elas aquelas referentes à OIT, cumpria um papel importante para o Brasil. Segundo Pinsky (1985, p.341), tratava-se de uma estratégia de equilíbrio que permitia ao Brasil tirar proveito das contradições do cenário mundial à época. Não à toa, o MESP encaminhou uma delegação chefiada por Rodolfo Fuchs à Alemanha nazista, em 1938, para conhecer a Aprendizagem naquele país (SENAI-SP, 2012a, p.141) ao mesmo tempo em que recebia a “missão Cooke” de técnicos norte-americanos para assessorarem a política industrial brasileira (MICELI, 1992, p.129).

c) emergência dos industriais.

Em relação ao terceiro elemento da conjuntura crítica, e em consequência da conferência citada, a visão positivista a respeito das benesses da formação profissional foi compartilhada por dois subsistemas dentro do aparelho do Estado Novo: o MESP e o MTIC, este último fortemente influenciado pela FIESP (GOMES, 1994, p.168). Para o primeiro, a formação profissional seria uma solução para o Estado organizar a juventude segundo seu próprio projeto de poder (GOMES, 1994). Para o segundo, a formação profissional seria um motor para o desenvolvimento industrial (NAGLE, 1976).

Logo, percebe-se que cada subsistema compôs sua própria imagem acerca da Aprendizagem (SCHWARTZMAN, BOMENY e COSTA, 2000), e buscando trazer para sua arena política (educação de jovens *versus* formação de mão de obra) a pertinência da discussão. Os empresários paulistas, por sua vez, tiveram como referencial a trajetória de formação profissional desenvolvida pelo LAO paulistano, instituição pensada segundo o ideal positivista e criada ao final do Império. Diferente das Escolas de Aprendizes Artífices, o LAO dirigido por Ramos de Azevedo por 30 anos despontou pela promoção de mão de obra qualificada (BARRETO, 2013) e principalmente por inovar na aprendizagem dos ofícios pela inclusão de séries metódicas fundamentadas

no taylorismo (SENAI-SP, 2012b, p.64), e em elementos de psicotécnica orientada à formação profissional (MORAES, C., 2003).

Tais iniciativas lideradas por Roberto Mange foram o alicerce para a constituição do Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional (CFESP), instituição administrada pelas empresas do setor para o desenvolvimento de um modelo de formação profissional articulado, segundo os industriais, para prover mão de obra dirigida às suas necessidades (MICELE, 1992).

A burocracia vinculada ao MESP formou outra imagem da Aprendizagem, inserida dentro de um espectro mais amplo de formação para o trabalho. Quando do retorno da visita técnica à Alemanha nazista para conhecer a experiência daquele país com a Aprendizagem, Rodolfo Fuchs elaborou um diagnóstico negativo do ensino profissional no Brasil até então. Conforme Weinstein²⁴¹ (2000 apud CERQUEIRA, 2004), ele propôs uma série de alterações na educação brasileira que articulasse a formação profissional para todos os jovens em várias etapas. Sugeriu que o país adotasse o modelo alemão de aprendizagem obrigatória a todos os jovens que trabalhassem na indústria e, apropriando-se do modelo de financiamento francês, propôs que parte do financiamento seria sustentado pelos empregadores, afinal, seriam eles os maiores beneficiários desse ensino, ainda que a gestão do sistema ficasse a cargo do MESP:

Na realidade, o que o Ministério da Educação defende não é a livre circulação de mão de obra, mas que seu controle fique nas mãos de um Estado ordenador e orientado para fins supostamente mais nobres, e não à mercê dos interesses mais imediatistas dos industriais (...) Capanema defendia a criação de um órgão burocrático federal para administrar o sistema de ensino industrial. (SCHWARTZMAN, BOMENY e COSTA, 2000, pp.253-254).

Com efeito, a disputa refletiu a discussão estadocêntrica acerca da Aprendizagem. O MESP compreendia que a política pública deveria ser gerida dentro do Estado, ainda que financiada pelas empresas. Os empresários e o MTIC, que não negavam a competência do Estado em arbitrar a questão referente à formação profissional, lutavam, no entanto, para vingar seu modelo pedagógico e, conseqüentemente, de gestão.

²⁴¹ WEINSTEIN. Bárbara. **(Re)formulação da Classe Trabalhadora no Brasil: 1920 -1964**. São Paulo: Cortez. 2000.

Dentre idas e vindas de relatórios oriundos de comissões interministeriais, a imagem defendida pelo empresariado industrial, empreendida principalmente por Roberto Simonsen, teve maior apelo junto a Getúlio Vargas: a criação (e posterior reprodução) de um aparato executivo próprio para gerir a Aprendizagem no Brasil segundo os critérios do patronato, bem como a definição das relações trabalhistas de Aprendizagem, inscritas no texto original da CLT, segundo estes mesmos critérios.

Vale destacar que, segundo Pronko (2003a), Oscar Saraiva, um dos autores da CLT, foi o representante dos empregadores na delegação brasileira que esteve presente àquela Conferência de OIT em que se discutiu a Aprendizagem, o que sugere a origem das disposições referentes à esta matéria na CLT.

Tendo como base o disposto pelo Decreto-Lei nº 4.481/1942²⁴², em parte reproduzido na seção referente ao trabalho do menor no texto original da CLT, foram definidos os direitos trabalhistas e previdenciários dos aprendizes, seus deveres, bem como as determinações que caberiam aos empregadores e das instituições que deveriam promover os programas de formação profissional. Este marco legal, em sua redação original, também apresentava obrigações e articulações do Estado para fazer valer seu cumprimento²⁴³.

O subproduto desta tomada de decisão do Estado em relação à Aprendizagem foi a criação de um modelo de entidades singulares, os SNA. Financiados por imposto federal (oriundo de contribuição parafiscal, compulsória de empresas) e cumpridores de funções públicas definidas em regimentos aprovados por decretos federais²⁴⁴; eram (e continuam sendo), no entanto, geridos em caráter privado por determinada confederação patronal, à qual se vinculam²⁴⁵ (descentralizados em cada unidade da federação,

²⁴² Trata-se do primeiro diploma legal brasileiro essencialmente dirigido à Aprendizagem na condição de política pública: BRASIL. Decreto-lei nº 4.481, de 16 de julho de 1942. Dispõe sobre a aprendizagem dos industriários, estabelece deveres dos empregadores e dos aprendizes relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências. **Portal do Senado Federal**. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=4481&tipo_norma=DEL&data=19420716&link=s>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁴³ BRASIL. Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁴⁴ Os regimentos em vigência foram aprovados pelos seguintes diplomas legais: SENAI, pelo Decreto nº 494/1962; SENAC, pelo Decreto nº 61.843/1967; SENAR, pelo Decreto nº 566/1992; e SESCOOP, pelo Decreto nº 30.017/1999. Não foi possível localizar a data de aprovação do regimento atual do SENAT.

²⁴⁵ As vinculações se dão na seguinte estrutura: SENAI à Confederação Nacional da Indústria; SENAC à Confederação Nacional do Comércio; SENAR à Confederação Nacional da Agricultura e SENAT à Confederação

respectivamente subordinados a cada federação sindical estadual). Por esta feição, são classificados no âmbito do direito administrativo como paraestatais (“*quangos*” conforme disposto no capítulo 2) e denominados de forma genérica como “sistema S”²⁴⁶. Assim, SENAI e SENAC tornam-se os gestores técnicos da Aprendizagem brasileira na oferta de mão de obra qualificada para seus mantenedores, respectivamente a indústria e o comércio.

Em termos práticos, segundo Oliveira O., (1996, p.41), a formação de aprendizes poderia se dar de dois modos: uma formação essencialmente escolar, institucionalizada na íntegra dentro da entidade formadora ou articulada com prática profissionalizante na empresa; e uma formação integralmente “empresarial”, ainda resquício dos antigos modelos de menores trabalhando nas empresas, onde cabia ao empregador submeter o aprendiz, em suas instalações, à formação técnico-profissional. A esta última modalidade, denominou-se aprendizagem metódica no próprio emprego (AMPE²⁴⁷). Independentemente do formato, o aprendiz receberia como salário apenas metade do mínimo regional, situação que permaneceu até 1967.

Conforme relata Cunha (1985), os candidatos aos cursos deveriam ter concluído, no mínimo, o curso primário de quatro anos. Uma vez matriculados, frequentavam aulas de conteúdo geral, correspondentes às primeiras séries do ginásio, além do conteúdo referente ao ofício. Assim, o ingresso em cursos desta natureza se dava por volta dos 11 anos de idade.

Nos termos de Thelen e Steinmo (1992),

changes in the socioeconomic context or political balance of power can produce a situation in which old institutions are put in the service of different ends, as new actors come into play who pursue their (new) goals through existing institutions (p.16).

Assim, com a emergência da elite industrial como parceiro de sustentação do regime varguista, já que a negociação de compensação de interesses é característica da

Nacional dos Transportes. A exceção é o SESCOOP: uma vez que não existe uma confederação nacional, cada unidade estadual é subordinada à Organização das Cooperativas do Estado e à Federação dos Sindicatos de Cooperativas do Estado (desde que existam estas estruturas). Esta parametrização teve como base o disposto pelos artigos 570 e 577 da CLT.

²⁴⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema "S": perguntas e respostas**. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo. 2013.

²⁴⁷ Cf. Melo (1996).

matriz estadocêntrica (KEINERT, 2000), o resultado decorrente da polarização entre Capanema e Simonsen em busca de interesses díspares implicou em uma mudança na Aprendizagem da era Vargas quando comparada à República Velha. A constituição de um aparato executivo e legal para lidar com a Aprendizagem foi a tentativa de construção formal de respostas da administração pública em prol de uma gestão profissionalizada (SECCHI, 2009, p.351) na formação de aprendizes.

Ademais, este aparato foi a solução criada por Getúlio Vargas para insular sua gestão da influência do MESP e manter as relações com o patronato (NUNES, 2010, p.73). Gustavo Capanema teve liberdade para a definição das Leis Orgânicas do Ensino dos anos 1940, que versavam sobre o ensino industrial, comercial e agrícola²⁴⁸ (ensino de 1º ciclo, pós-primário), mas sua extensão ficou aquém na condução da Aprendizagem, resumindo-se a uma grande declaração de intenções (SCHWARTZMAN, BOMENY e COSTA, 2000, p.255).

O MESP manteve a gestão das Escolas de Aprendizes Artífices (depois Liceus Federais, a partir dos anos 1940), segundo herança cultural da República Velha. Segundo Cunha (2000b), este panorama permaneceu até 1959 quando ganharam autonomia e passaram a ser geridas a partir de representantes de educadores, empresários e do poder público (todavia sem representantes dos trabalhadores no escopo de participação). O papel assumido pelos Liceus Federais ao longo das décadas foi promover diversas modalidades de formação profissional, sobretudo na formação técnica de nível médio, ignorando programas que envolvessem a formação de aprendizes, motivo pelo qual as sucessivas novas denominações (até culminarem no atual IF) não apresentam oferta de qualificação profissional dirigida à Aprendizagem.

Resumidamente, a discussão acerca da agenda da Aprendizagem só pode ser compreendida mediante a análise da conjuntura crítica existente durante o Estado Novo na articulação desses três eventos determinantes:

²⁴⁸ Cf. Romanelli (1998), as Leis Orgânicas do Ensino foram a composição de oito diplomas legais para o sistema educacional do país. Metade delas foi promulgada durante o Estado Novo: Decreto-lei nº 4.048/1942, que instituiu o SENAI; Decreto-lei nº 4.073/1942, que organizou o ensino industrial; Decreto-lei nº 4.244/1942, que organizou o ensino secundário em dois ciclos (ginasial e colegial); Decreto-lei nº 6.141/1943, que reformou o ensino comercial; Decreto-lei nº 8.529/1946, que organizou o ensino primário a nível nacional; Decreto-lei nº 8.530/1946, que organizou o ensino normal; Decreto-lei nº 8.621/1946, que institui o SENAC; e Decreto-lei nº 9.613/1946, que organizou o ensino agrícola.

- O resgate de um conceito desvalorizado e o esforço do Estado para reconfigurá-lo de modo condizente ao seu projeto de poder articulado à visão estadocêntrica (o trabalho);
- Um evento internacional que estimulou o Estado, como janela de oportunidade, e atores interessados a tomar responsabilidade para si sobre a questão da Aprendizagem;
- A ascensão de novos atores na luta pela definição da arena política desta discussão para promover *sua* imagem acerca da Aprendizagem que, por sua vez, implicaria na determinação do escopo de participação em termos de gestão da política pública.

A importância deste momento pode ser constatada na compreensão de Draibe (1985), que argumenta acerca da extensão do poder do Estado sobre a educação como fator emblemático na formação do Estado desenvolvimentista. Para a autora, a forma burocratizada de modernização do aparelho estatal e seus desdobramentos na gestão de políticas tiveram como objetivo suprimir formas fragmentadas do poder, garantindo ao Estado todo o protagonismo das decisões.

A Aprendizagem configurou-se como instrumento, neste sentido, articulado à institucionalização de categorias profissionais urbano-industriais (estratificação social corporativista) para a edificação do projeto de construção nacional sob a liderança de um Estado unificado e industrializado.

Roberto Simonsen habilmente observou que o período varguista constituiu-se em uma janela de oportunidade para transpor o modelo do CFESP para todo o Brasil, isto é, garantir com que o empresariado gerisse a Aprendizagem alienando desta participação a burocracia do MESP e também quaisquer iniciativas de compartilhamento com sindicatos de trabalhadores. A criação dos SNA é resultado do “triângulo de ferro” (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.92) constituído para lidar com a juventude e qualificação de mão de obra brasileira: políticos, burocracia do Estado e patronato industrial promoveram um alargamento e consequente estreitamento do escopo de gestão da Aprendizagem, que resultou na limitação da arena de discussão ao empresariado; situação que jamais se daria, ao menos sem discussão e conflitos, durante um período democrático ou, no limite, em cenário distinto da matriz estadocêntrica.

Constituiu-se, assim, um monopólio político a respeito da Aprendizagem no Brasil sob dois aspectos: poucos atores envolvidos que fomentavam uma visão técnica e complexa sobre o tema, bem como restrições legais que impediam que outros atores viessem a promover ingerências nestes processos. Ao delimitar a arena política no âmbito de uma discussão pertinente ao empresariado para qualificação de mão de obra, a Aprendizagem no Brasil, por decisão do Estado, tornou-se uma política pública restrita a um assunto da iniciativa privada. É evidente o nível de influência que o patronato industrial teve para defender sua posição no sentido de uma formação profissional racional (distinta do modelo anterior):

o elemento-chave que diferencia os modos de montagem da agenda, segundo o argumento de Baumgartner e Jones, gira em torno da maneira como os subsistemas específicos ganham a habilidade de controlar a interpretação dos problemas e, assim, de como estes são concebidos e discutidos. Para Baumgartner e Jones, a imagem dos problemas políticos é significativa porque quando eles são caracterizados como problemas técnicos e não como questões sociais, os experts podem dominar o processo de tomada de decisão (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.118).

Resgatando o conceito de Thelen (2003) sobre “*layering*”, não se pode considerar que os elementos constituintes da Aprendizagem no Brasil foram substituídos, isto é, que a pedagogia da obediência fundamentada em moralidade aos jovens pobres tenha sido trocada por uma proposta distinta. O emprego e valorização da psicotécnica²⁴⁹, por exemplo, ainda que tenha sido um recurso à disposição de educadores e *policy makers* ao redor do mundo, inclusive na politecnia soviética (MAKARENKO, 1986, p.134), não deixava de rotular a formação de aprendizes como discriminatória:

É preciso observar que a escala métrica de inteligência, desenvolvida por Alfred Binet por volta de 1905, com sua hierarquização científica das aptidões, constituiu-se na formulação dos critérios objetivos que faltavam para a institucionalização e regulamentação das diferenças que, no universo capitalista, assumiam melhor a forma de diferenças naturais, individuais, encobrindo as desigualdades de classe (MORAES, C., 2003, p.218).

²⁴⁹ Objetivando contextualizar o emprego da psicotécnica na primeira metade do século XX no Brasil, segue o relato de sua operacionalização no CFESP em 1934: “Após o exame clínico dos indivíduos, executados para verificar ‘as condições anatomorfológicas [sic] e as influências que elas possam vir a ter no exercício da profissão’, seguiam-se os procedimentos de orientação e seleção profissional; o primeiro, em que se orientava para a profissão que parecia mais adequada à pessoa; o segundo, quando ‘numa série de indivíduos se escolhe aquele que melhor serve’” (SENAI-SP, 2012a, p.125).

Aliás, para Roberto Simonsen, sua visão das novas instituições criadas para gerir a formação de aprendizes configurava-se em uma aliança do progresso técnico-científico com o fundamento de base moral no trato com o tecido social da época (MICELI, 1992, p.101).

Secco, Gionedis e Nardelli (2009) observam que, a despeito das ações dirigidas para formação profissional do jovem sob proposta distinta do modelo anterior “(...), *permaneceu, ao longo dos anos, o caráter assistencialista e preconceituoso que influenciou, significativamente, o espírito da legislação sobre a aprendizagem*” (p.187). Ressalte-se ainda que não havia espaço nesta utopia para qualquer voz dos trabalhadores ou da juventude que, como herança do período, ainda era um elemento a ser processado, agora de modo mais técnico e racionalizado com a psicotécnica e a série metódica fundamentada no taylorismo (ORTIGARA, 2011).

A política pública no regime varguista reconfigurou-se como ação do Estado Novo para processar a juventude que não teria acesso aos níveis mais elevados de ensino, formando o trabalhador brasileiro desde cedo, segundo os preceitos do empregador (dentre os quais os morais), de modo conveniente à estratégia de contenção de insurreições (temor latente desde a colônia) que por ventura surgissem dentro do movimento de trabalhadores (SOLA, 1985).

Este processo resultou em um monopólio político que consolida a imagem de valorização do trabalho manual e do ofício com vistas à qualificação de mão de obra, a relevância do papel do empregador na gestão do processo e a manutenção da ordem nacional em prol da paz social (MANFREDI, 2002).

4.4 Equilíbrio pontuado

A conjuntura crítica supracitada implicou em um equilíbrio pontuado que resultaria em um novo complexo de ideias relacionadas à Aprendizagem:

While both stability and change are important elements of the policy process, most policy models have been designed to explain, or at least have been most successful at explaining, either the stability or the change. Punctuated-equilibrium theory encompasses both” (BAUMGARTNER e JONES, 2006).

A Aprendizagem que vai se consolidando no período pós-Estado Novo rearticula suas características dentro do composto de ideias que lhe deram sustentação: a

caridade divide o poder com a técnica (ou melhor, o assistencialismo cede um espaço significativo ao cientificismo), que assume a liderança da rotulagem que envolve esta política pública, embora as camadas de moralidade e obediência ainda se faziam bastante presentes para lidar com a juventude. O equilíbrio pontuado se assenta no momento político da redemocratização.

Conforme Kerstenetzky (2012) o período de 1946 a 1964 pode ser compreendido como extensão inercial e incremental do modelo de Estado de bem-estar corporativo germinado durante o Estado Novo, buscando um repertório de políticas sociais mais universalista e redistributivo se comprado àquelas restritas do regime autoritário anterior (uma vez que em 1950, apenas 20% da PEA era coberta pela legislação trabalhista). Corroborando aquela autora, Nunes (2010) afirma que

o processo de construção institucional que cobre o período de 1930-45 não foi desmantelado na democracia pós-45. O governo democrático acabou com as medidas e a legislação que cerceavam os direitos civis, mas não extinguiu o recém-criado aparato do Estado (p.80).

Esta afirmativa corrobora o fato de o SENAC ser criado em 1946 à luz e semelhança do SENAI ao mesmo tempo em que o governo expedia o Decreto-lei nº 8.622/1946 que determinava o cumprimento pelas empresas do ramo do comércio ²⁵⁰, disposições referentes à Aprendizagem idênticas às da CLT (cujo texto versava somente das obrigações às indústrias). Até a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961 este contexto não implicou em quaisquer alterações das atividades destas instituições e do andamento da política pública. Assim, a partir de 1946, SENAI e SENAC se desenvolveram por todo o país e a formação de aprendizes evoluiu pelo aumento da quantidade de estabelecimentos destas instituições. Já o MTIC, expediu por décadas uma série de portarias indicando quais ocupações poderiam ser pertinentes à formação de aprendizes. Segundo Oleski (2009, p.87), estas portarias eram resultado de consultas do poder público aos SNA. Após análise, o MTIC poderia aprovar quais ocupações seriam pertinentes à aprendizagem metódica.

A rigor, logo após a redemocratização o MESP buscou normatizar as ocupações consideradas pertinentes à Aprendizagem. Conforme visto no capítulo anterior, este

²⁵⁰ BRASIL. Decreto-lei nº 8.622, de 10 de janeiro de 1946. Dispõe sobre a aprendizagem dos comerciários, estabelece deveres dos empregadores e dos trabalhadores menores relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8622.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

procedimento não era exclusividade do Brasil. Se na Europa a regulamentação das ocupações pertinentes à Aprendizagem era parte de uma malha complexa resultante da participação dos sindicatos de trabalhadores em negociação coletivas com empresas e o *Welfare State* (DEDECCA, 1998), a edição destas portarias no Brasil, no entanto, não estava articulada a um panorama maior, sobretudo porque não havia articulação com representação dos trabalhadores.

Consolidou-se, desse modo, um mercado de trabalho pouco estruturado associado a um sistema de relações de trabalho frágil, onde o poder de alocação do trabalho pelas empresas continuou sendo a regra dominante. Isto é, o processo de industrialização não foi acompanhado de um sistema social de controle do uso da força de trabalho pelas empresas. Essas mantiveram um poder irrestrito de alocação do trabalho em suas plantas produtivas, fazendo da ocupação, um mero registro administrativo na carteira de trabalho que pouca relação guardava e guarda com as funções e tarefas efetivamente realizadas pelo trabalhador (...) As grandes empresas organizavam, de maneira independente, suas próprias estruturas de ocupações, sem que essas fossem objeto de negociação ou instrumento para ação sindical contra atitudes arbitrárias no uso da força do trabalho (DEDECCA, 1998, p.279).

Assim, não se observa que a expedição dessas portarias viesse a agregar algo ao ausente sistema nacional de relações de trabalho, senão refletir a importância mínima que o MTIC dava à política pública em seu papel de determinar à juventude que ocupações lhes eram permitidas para trabalhar.

Em 1952 o Estado expediu o Decreto Federal nº 31.546 que regulamentou o conceito de aprendiz e demandou dos SNA maior sistematização de suas atividades para, inclusive, conceder-lhes o poder de co-fiscalização em relação à contratação de aprendizes ²⁵¹. Constituído o monopólio político, ações incrementais são desenvolvidas (devidamente amparadas pelas portarias emanadas pelo MTIC) objetivando o aperfeiçoamento e equilíbrio do sistema ²⁵².

Uma destas ações incrementais foi o planejamento de formação de dois anos na instituição e o último ano na empresa, modelo que teve fôlego até o final dos anos 1990 (SENAI-SP, 2012b, p.138). Outra ação incremental foi a regulamentação da AMPE através de portaria do MTIC que, além da permissividade do Estado em termos de precarização de relações de trabalho e questões de insalubridade, foi

²⁵¹ Trata-se da primeira regulamentação da Aprendizagem nacional, vigente até 2005: BRASIL. Decreto nº 31.546, de 6 de outubro de 1952. Dispõe sobre o conceito de empregado aprendiz. **Portal do Senado Federal**. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=31546&tipo_norma=DEC&data=19521006&link=s>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁵² Como a aprovação de novo regimento das instituições nos anos 1960 que pouco diferia das versões anteriores, criados ainda nos anos 1940.

objeto de críticas quanto à ineficácia em termos da qualidade de formação (FONSECA, 2001, p.104). Finalmente, optou-se pela elevação do pré-requisito de entrada, a partir de 1974, para todo o 1º grau concluído, elevando a faixa etária de entrada para o mínimo de 14 anos (CUNHA, 1985), integrado ao 2º grau (até a promulgação do Decreto Federal nº 2.208/1997).

Neste sentido, a estrutura da política pública não fugiu das críticas pela morosidade (OLESKI, 2009, p.90), baixa capacidade de cobertura (ANDONINI, 1997, p.30) ou pelo tipo de formação profissional desenvolvida, frequentemente taxada de “adestramento” (POCHMANN, 2001, p.136). Ortigara (2011) sintetiza, assim, o desenvolvimento da Aprendizagem após o Estado Novo:

a partir da década de 40 observa-se que a formação profissional encontrava-se diretamente subordinada aos interesses do capital, privilegiando uma formação fragmentada e destinada ao treinamento de trabalhadores para ocuparem postos de trabalho na concepção taylorista (p. 305).

Já durante o regime militar, o Estado empreendeu outra modernização autoritária. Motivado pelo corolário disposto pelo Decreto-Lei nº 200/1967, o governo, estimulado pelo espírito descentralizador, ainda que subordinado a um aparato político autoritário e centralizador (KEINERT, 2000), intencionou quebrar a rigidez burocrática e dos controles sob a administração indireta ao promover maior autonomização (KEINERT, 1994). Consequentemente, imprimiu maior insulamento burocrático (NUNES, 2010) de empresas públicas e autarquias, gerando reflexos também nos SNA.

Observando o encerramento da expedição de portarias pelo Ministério do Trabalho (MTb²⁵³) que definiam as ocupações pertinentes à Aprendizagem no início dos anos 1970, questiona-se se esta decisão foi consequência (planejada ou não) da estratégia de insulamento burocrático das instituições, dando maior liberdade de ação aos SNA, uma vez que as próprias instituições determinariam quais ocupações seriam pertinentes à qualificação profissional sem qualquer anuência do poder público.

Uma possível resposta positiva à questão acima depreende a seguinte reflexão. A Aprendizagem planejada no Estado Novo deveria prover mão de obra qualificada ao mercado de trabalho, o que em tese propiciaria ao jovem qualificado livre trânsito

²⁵³ Denominação oficial entre 1974 e 1990. Sucedeu a denominação Ministério do Trabalho e Previdência Social, vigente entre 1960 e 1974

para trabalhar em postos de diversas empresas e segmentos (SENAI-SP, 2012b, p.60). No entanto, sem regulamentação, os SNA poderiam ser pressionados por determinadas empresas a formar aprendizes não ao mercado de trabalho em termos genéricos, mas para seus postos de trabalho (pertinente às características da atividade produtiva destas empresas que tivessem poder de pressão).

Esta prática seria de interesse do empresário individual (RAMOS, C., 1997), mas prejudicial ao aprendiz, pois sua capacidade de mobilidade laboral seria limitada e, conseqüentemente, seu poder de barganha. E o que é pior, o jovem sequer se daria conta disso devido à imaturidade, posto que esta relação trabalhista costumava (e costuma) ser sua primeira experiência profissional formalizada.

Assim, o insulamento burocrático promovido às empresas públicas e autarquias promoveria junto aos SNA uma situação crítica: o afastamento do Estado propiciando a liberdade de ação destas instituições permitiria sua cooptação por agentes privados, o que geraria a formação de “anéis burocráticos” (CARDOSO, 1993) na gestão destas instituições:

Os anéis são círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais (...) É a forma que o regime militar adotou para permitir a inclusão dos interesses privados em seu seio, e para criar instrumentos de luta político-burocrática no aparelho do Estado (CARDOSO²⁵⁴, 1975 apud LOUREIRO, OLIVIERI e MARTES, 2010, p.88).

A despeito dos SNA serem entes privados, cabe lembrar que o Estado aprova seus regimentos, forma de financiamento (público, por meio de imposto) e suas atividades correspondem à efetivação de uma política pública. Logo, admite-se que a apropriação do conceito de anéis burocráticos para estas instituições é plausível.

Uma possível resposta negativa à questão acima implica em outra linha de análise. O governo simplesmente pode ter observado que a Aprendizagem deixava de ser relevante para sua estratégia de lidar com uma juventude que não ascendia aos estudos superiores 25 anos depois do fim do Estado Novo. Obediência e moral, articuladas com o conceito de trabalho digno, seriam articulados de outra forma, como a reforma do ensino médio e superior, a qual será tratada adiante.

Além do mais, já que os SNA eram entidades administradas pelas federações patronais, seria uma consequência natural encarregá-las por completo da formação

²⁵⁴ CARDOSO, Fernando Henrique. **Crescimento e Pobreza, Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1975

profissional que elas mesmas se beneficiam. Cabe lembrar que até este período jamais fora aventado o direito do jovem à profissionalização. Esta reflexão solapa a perspectiva de política pública e transforma a Aprendizagem no último quarto do século XX em um assunto de recursos humanos, distante de uma política de Estado. Entretanto, este raciocínio não invalida o argumento da existência de anéis burocráticos, ao contrário, legitima a permissividade do governo em relação ao patronato para que este lide com a necessidade da juventude em qualificar-se do modo como bem entendessem os empresários, mantendo a exclusão da participação de outros atores neste assunto a fim de garantir a permanência do monopólio político.

Além da interrupção da expedição das portarias do MTb, como consequência do espírito da reforma da administração pública, o governo expede o Decreto-Lei nº 229/1967 que alterou disposições referentes ao trabalho do menor (aprendiz²⁵⁵ ou não). O governo decidiu pela diminuição da idade mínima para o trabalho (reduzida de 14 para 12 anos, alinhada ao texto constitucional de 1967), o que implicou no aumento do exército industrial de reserva (CUNHA, 1985).

Observa-se que, como resultado da Convenção nº 138 da OIT em 1973, a idade mínima para admissão em emprego foi disposta em 15 anos para países desenvolvidos e 14 para os países em desenvolvimento, mesma idade disposta aos programas de Aprendizagem. Entretanto, o teor da convenção, bem como da Recomendação nº 146/1976 aos países-membros foi ignorada pelas autoridades brasileiras até a virada do século XXI.

Assim, semelhante ao que ocorreu durante o Estado Novo, durante o regime militar também houve a publicação de um documento pela OIT pronunciando-se a respeito das condições de trabalho do menor. No entanto, o momento era distinto e em termos de política externa, importava o alinhamento aos interesses brasileiros àqueles dos Estados Unidos (ODÁLIA, 1985), já que esse país não havia ratificado a Convenção nº 138/1973 sobre a idade mínima para admissão em emprego, ato, aliás, que nunca fez.

Logo, o evento internacional compôs, durante a estrutura política do Estado Novo, um elemento que propiciou na mudança da Aprendizagem como era até a República

²⁵⁵ O governo decidiu também dispor sobre a remuneração do aprendiz. Da metade ao final de seu contrato, ele receberia 2/3 do salário mínimo regional, situação que permaneceria até 2000, com a promulgação da Lei Federal nº 10.097.

Velha, mas não surtiu efeito algum durante o regime militar, tanto que o Governo manteve a idade mínima para trabalhar a partir dos 12 anos, de forma a alinhar-se com a Jamaica e Costa Rica como os únicos países do continente a permitir o trabalho de crianças a partir desta idade (SÜSSEKIND²⁵⁶, 1999 apud MINHARRO, 2003, p.26).

Convém observar a total incompatibilidade da política adotada pelo governo para que jovens a partir de 12 anos pudessem trabalhar, vigente de 1967 até 1988 (MINHARRO, 2003), ainda que a faixa etária de ingresso aos programas de Aprendizagem continuasse (desde 1974) a partir dos 14 anos. Isto revela que a Aprendizagem não tinha o propósito de constituir um caminho seguro de transição do jovem ao mundo do trabalho. Poderia ser observada como uma ação do Estado para parametrizar as condutas dos jovens pobres e prover alguma mão de obra qualificada, mas estava longe de observar o jovem como um sujeito de direitos, ainda que em termos formais.

Ainda na esfera de influência da reforma da administração pública disposta pelo Decreto-Lei nº 200/1967, o Estado se viu motivado a desenvolver uma ampla reforma educacional no Brasil. Encorajado pelo acordo de cooperação MEC²⁵⁷-USAid, imprimiu uma reforma buscando simultaneamente eficiência, produtividade, controle e repressão, já que fora implantada na intersecção das disposições entre a mentalidade empresarial-tecnocrata e a militar (ROMANELLI, 1998, p.218). Dentre as ações taxativas, destaca-se para fins desta dissertação a promulgação da Lei Federal nº 5.692/1971 que estabeleceu a obrigatoriedade da habilitação profissional fundida ao ensino secundário, predominando o curso técnico (uma formação mais abrangente e elevada do que a qualificação básica proposta pela Aprendizagem).

Argumenta-se que o objetivo não foi proporcionar diversidade de opções aos jovens. Anterior à iniciativa do governo brasileiro, a literatura já questionava iniciativas como esta. Foster²⁵⁸ (1965 apud PSACHAROPOULOS e PATRINOS, 1993, p.230) qualifica como falaciosa a tentativa de profissionalização compulsória na educação secundária pelo fato de as mudanças curriculares não mobilizarem aptidões e vocações, pois se trata de um processo muito mais complexo.

²⁵⁶ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. Rio de Janeiro: Renovar. 1999.

²⁵⁷ Sucendo a sigla MESP, sob nova denominação oficial a partir de 1953.

²⁵⁸ FOSTER, Philip J. The Vocational School Fallacy in Developing Planning. In: ANDERSON, C. A.; BOWMAN, M. J. (Orgs). **Education and Economic Development**. Chicago, Estados Unidos: Aldine. 1965.

Com efeito, buscou-se promover um desvio da demanda ao ensino superior, o que ampliaria o exército industrial de reserva ao dispor de um contingente muito maior de mão de obra (ROMANELLI, 1998), tornando a proposta sedutora aos olhos do empresariado (MACHADO, M., 2011). Paralelamente a esta iniciativa, a Aprendizagem *“mantinha-se como anteriormente, sob controle patronal, para os alunos que concluíssem o 1º grau e, também, para os que o abandonassem precocemente (terminalidade real)”* (CUNHA, 2003, p.269).

Vale a pena ressaltar que o modelo produtivo brasileiro contava com a Aprendizagem e sua proposta de uma formação profissional básica até então como um parceiro conveniente:

O fator essencial da competitividade da indústria era a redução de custos via economia de escala, baseada na padronização. Nesse contexto, a utilização da mão de obra se deu segundo o modelo fordista-taylorista, onde a exigência do trabalho qualificado é pequena. Dessa forma, a divisão de trabalho, configurando tarefas simples, rotineiras e previamente especificadas, com intervenção mínima no processo produtivo, permitiu o alcance de altos níveis de produtividade, com baixos conteúdos educacionais da força de trabalho brasileira (AZEREDO, 1998a, p.262).

No entanto, a diversificação do aparelho produtivo articulada ao incentivo à habilitação técnica começou a provocar uma alteração na relação oferta e demanda por aprendizes. A ação do Estado fez com que os SNA ampliassem suas ofertas em direção a modalidades distintas de educação profissional alheias à Aprendizagem (ACSELRAD, 1982, p.83), como os cursos técnicos (como efeito da Lei Federal nº 5.692/1971) e também treinamentos para empresas, resultado da promulgação da Lei Federal nº 6.297/1975 que garantiu incentivos fiscais àquelas que treinassem seus funcionários (SALM, SILVA e CAMARGO, 1982, pp. 13-14), inclusive menores aprendizes na sistemática AMPE (CUNHA, 2003, p.276).

A compassividade do Estado em relação aos SNA, mantidos por impostos e cooptados pelos agentes privados, o destrato do governo quanto aos direitos dos jovens no acesso à educação e ao trabalho decente, e a iniciativa de reforma da educação básica e superior, germinaram críticas de observadores de políticas públicas de educação e trabalho dirigidas à juventude (CUNHA, 1977; MACHADO, L., 1991; KUENZER, 2011).

Mesmo com a desobrigação de vinculação da habilitação profissional ao ensino secundário a partir de 1982, a Aprendizagem, no âmbito da oferta de cursos, entrou em declínio. Nos termos de Moraes F., (2010, p.187), o resultado foi o arrefecimento

da fiscalização pelo MTb na contratação de aprendizes pelas empresas, a ausência de demanda das empresas, devida ao amplo excedente de mão de obra gerada pela crise no final dos anos 1970, o fomento à habilitação técnica e a abertura dos mercados nos anos 1990, que provocou grande reestruturação nas empresas, o argumento da Aprendizagem resultante do Estado Novo como um programa de qualificação demandada pelo Brasil tornou-se sem efeito: “(...) *culminou com a retração significativa na contratação de jovens aprendizes por parte das empresas*” (SECCO, GIONEDIS e NARDELLI, 2009, p.188). Vale ressaltar que entre 1983 e 1993, 1,3 milhão de empregos formais foram eliminados (DEDECCA, 1998, p.280). Assim, o SENAC abandonou a oferta dirigida à Aprendizagem por mais de uma década, e o SENAI os reposicionou como programas menores, atendendo demandas de forma pontuada principalmente de empresas multinacionais que tinham a experiência de Aprendizagem em seus países, como aquelas dos ramos metalmeccânico e automotivo de origem alemã.

Observa-se que o receituário norte-americano durante o regime militar, bem como sua forte influência durante os governos neoliberais da redemocratização renderam frutos na Aprendizagem: as duas últimas décadas do século XX aproximaram o modelo brasileiro e norte-americano em termos da ausência do Estado e sua delegação às parcas iniciativas do setor privado.

Porém, é importante ressaltar que a visão que articula assistência ao jovem e oportunidade de empregabilidade não foi sepultada no final do século passado, corroborando a ideia de adição de camadas ao ideário da política pública. Talvez o exemplo mais contundente da latência de uma visão caritativa seja a tentativa de implementação do Programa Bom Menino²⁵⁹.

Este programa determinava que as empresas com mais de cinco empregados admitissem menores entre 12 e 18 anos, com frequência ao ensino regular, para prestação de serviços a título de bolsa de iniciação profissional no valor mínimo de metade do salário mínimo.

²⁵⁹ Programa vigente durante o governo Sarney: BRASIL. Decreto-lei nº 2.318, de 30 de dezembro de 1986. Dispõe sobre fontes de custeio da Previdência Social e sobre a admissão de menores nas empresas. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2318.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014; BRASIL. Decreto nº 94.338, de 18 de maio de 1987. Regulamenta o art. 4º do Decreto-lei nº 2.318, de 30 de dezembro de 1986, que dispõe sobre a iniciação ao trabalho do menor assistido e institui o Programa do Bom Menino. **Portal da Câmara Federal**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94338-18-maio-1987-444199-norma-pe.html>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

A despeito da possível confusão em relação à Aprendizagem, a regulamentação orientava que as empresas poderiam deduzir de suas cotas de aprendizes os jovens contratados por este programa. A iniciativa do governo Sarney foi considerada inconstitucional, pois, considerando o disposto pela Constituição Federal (CF) de 1988, o menor faria um trabalho em uma empresa para ganhar um valor inferior a outra pessoa, o que vai de encontro ao dispositivo constitucional que veda a discriminação em razão de idade, motivo pelo qual foi revogado pelo Decreto Federal s/nº de 10/05/1991 (FONSECA, 1997).

A análise deste episódio resulta em duas conclusões. Primeiro, a latência do espírito caritativo em uma política pública dirigida aos jovens vai ao encontro do conceito de “*layering*” de Thelen (2003), uma vez que, mesmo já amadurecido o monopólio político que dava sustentação à Aprendizagem no século XX, ainda persistia certa relação entre a política pública de fomento ao trabalho e a perspectiva assistencialista. Segundo, conforme apontado na seção referente às iniciativas paralelas do Estado, revela-se a sobreposição de objetivos e estratégias das políticas públicas de educação e trabalho dirigidas à juventude.

Em resumo, a análise da política pública na segunda metade do século XX permite algumas reflexões. Preliminarmente, a trajetória da Aprendizagem até o final daquele século foi resultado do arranjo político que deu sustentação à política pública em sua disposição durante o Estado Novo. Se o monopólio político se deu a partir de cessão de poder do governo aos empresários e a mais ninguém, excluindo desta discussão os representantes dos trabalhadores e da juventude organizada, é natural refletir que a Aprendizagem seria tomada ao longo do tempo como assunto interno do mundo empresarial.

Baumgartner e Jones (2009, p.7) argumentam que uma das formas de manutenção de um monopólio político é a sustentação do entendimento do assunto de modo restrito ao foro onde já está localizada ou provocar a indiferença daqueles que não estão envolvidos. Assim, a despeito das críticas de observadores de políticas públicas de educação e trabalho à juventude, elas não foram suficientes para abalar o formato do monopólio político que dava sustentação à Aprendizagem ou à manutenção do monopólio de oferta dos SNA.

Conforme argumento anterior a respeito do ideário formativo da política pública, obediência e moral ainda eram características presentes na formação profissional e

de interesse comum entre o Estado e o patronato. Se a Aprendizagem “velha” cedeu espaço, mas não foi substituída pela “do Estado Novo”, dando espaço à técnica e ao cientificismo ainda que tivesse fôlego o assistencialismo, compreende-se que esta lógica foi proveitosa aos atores constituintes do monopólio político, mas não suficiente ao longo das décadas para manter-se isolada do mundo produtivo.

O desenvolvimento de novas tecnologias, formas de fabricação flexíveis, assunção do toyotismo bem como outras inovações que implicaram maior aprofundamento em técnicas de produção para sanar a crise estrutural do capital na metade dos anos 1970 (ANTUNES, 2009) tornaram-se um indicativo que egressos de cursos de Aprendizagem não poderiam sintetizar toda a amplitude de mão de obra qualificada de um parque industrial, comercial e de serviços muito mais complexo do que aqueles dos 1940.

Como resultado o regime militar não fez outra coisa senão observar a experiência que teve em relação à Aprendizagem durante o regime autoritário anterior, reproduzindo-a e ampliando-a com a determinação da oferta de habilitação técnica no ensino secundário e a manutenção da dualidade na formação profissional (SNA financiados por impostos atendendo o patronato, enquanto a rede pública, sem financiamento próprio atrelado à imposto, tentando atender à sociedade) a título de maior orientação às demandas das empresas. Desta forma, ampliou-se, para além da Aprendizagem, o ideário de controle da juventude sob o argumento da importância de investir em mão de obra qualificada. A rigor, um argumento contínuo àquele do Estado Novo:

É bastante comum a observação de que tanto aqueles resultados como a manutenção das estruturas centralizadas e poderosas do Estado, tal como haviam sido montadas no regime autoritário, deve-se à permanência das mesmas elites dirigentes, que teriam encontrado fórmulas e mecanismos de reproduzir o perfil e o funcionamento do aparelho forjado pela ditadura, movidas por uma ideologia autoritária e estatista (DRAIBE, 1985, p.367).

A Aprendizagem continuou existindo até o final dos anos 1990 a pretexto da decisão da iniciativa privada em não aboli-la para transformar a política pública em uma letra morta perdida em um capítulo da CLT. No entanto, é notório refletir que em nenhum momento após o Estado Novo, houve espaço para que a Aprendizagem pudesse se dinamizar, à luz das experiências internacionais, a partir da oxigenação de ideias oriundas de outros atores que viessem a compor o arranjo político. É precisamente

este o ponto de análise da Aprendizagem durante a segunda metade do século XX, conforme apontam Baumgartner e Jones (2009):

Stability may be maintained over long periods of time by two major devices: the existing structure of political institutions and the definition of the issues processed by those institutions. Schattschneider's famous dictum that "organization is the mobilization of bias" symbolizes the strong tendency of institutions to favor some interests over others. This advantage can be maintained over extended periods of time. Associated with such institutional arrangements is invariably a supporting definition of relevant policy issues. In particular, issues may be defined to include only a single dimension of conflict (p.15).

Assim, se houve alguma mobilização de vieses do arranjo político, ela pode ser a compreensão de que a Aprendizagem se tratava de um assunto no âmbito da micropolítica das empresas, não sendo, portanto, pertinente ao arranjo político a ampliação do escopo de participação da política pública a outros atores estranhos à gramática empresarial, argumento que talvez o patronato se agarre até hoje. A ideia comum, amplamente difundida entre setores da sociedade e do Governo quanto à Aprendizagem ser um assunto restrito da empresa corresponde ao autorreforço o qual Pierson (2004) se refere. Em suma:

Visto em conjunto, o SENAI [e também o SENAC conseguiram] (...) conquistar uma ampla faixa de manobra na medida em que utilizava[m] ora o Ministério da Educação ora o do Trabalho como vínculo com o Estado. Jogando com a descoordenação ministerial e, até mesmo, com as rivalidades entre suas administrações, a[s] entidade[s] criaram] (...) condições para sua afirmação e sua autonomia, embora se mantivesse[m] dentro dos marcos estabelecidos pela legislação (CUNHA, 2003, p.268).

Se durante certo tempo, a Aprendizagem foi um tema de interesse da sociedade e do Governo, o empresariado obteve grande êxito na empreitada de dissociá-la das políticas públicas de educação e trabalho até o final do século XX, ao menos de acordo com a literatura pesquisada.

Desta forma, pela conjuntura política nacional que impedia a emergência de novos atores para problematizar a política pública, a despeito da ocorrência de fatos que pudessem provocar nova mudança na Aprendizagem (crise do capital, novas tecnologias de produção, expedição de documento pela OIT), eles não foram suficientes para provocar uma alteração no modelo brasileiro. Enfim, apenas uma nova conjuntura crítica promoveria uma alteração na Aprendizagem:

o processo se completa até a próxima sublevação, quando um novo conjunto de ideias domina totalmente os outros e é aceito pela maioria dos

membros ou, pelo menos, pelos membros mais poderosos do sistema político então estabelecido (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p.234).

4.5 Aprendizagem e a conjuntura crítica com a redemocratização

A redemocratização no final da segunda metade do século XX foi emblemática na trajetória da Aprendizagem devido à emergência de atores sociais que, por anos, lutaram para que a agenda política nacional permitisse que a juventude brasileira tivesse vez e voz (UNESCO, 2004a, p.139); enfatizando a pertinência de estudos e ações referentes a um campo de políticas públicas de juventude (SOUZA, P., 2011). Este cenário relaciona-se com a matriz sociocêntrica, a qual o pensamento político-administrativo rumava em direção à sociedade, articulado a um universalismo estendido dos direitos sociais no Brasil (KERSTENETZKY, 2012).

Segundo Keinert (2000) esta visão emerge a partir de novas formas de manifestação e representação oriundas da sociedade que ampliam os limites da esfera pública. Ademais, esta visão se coaduna com a reforma do Estado, objetivando torná-lo mais permeável à participação social e formatos institucionais inovadores com vistas às respostas mais eficientes, eficazes e efetivas do Estado à sociedade.

Os discursos destes novos atores buscaram oxigenar a temática referente à juventude e, mais enfaticamente no que tange à educação e trabalho, pretenderam jogar luz à transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento. Este momento, além de evidenciar maior tempo de preparação para ingresso no mercado de trabalho, educação geral ampliada, formação continuada ao longo da vida, multiplicidade de conhecimento etc, também evidencia que o desemprego atinge de modo muito mais contundente os jovens, sobretudo os jovens pobres. Estes são vítimas da precarização das relações de trabalho, sem acesso a toda gramática de competitividade disseminada (POCHMANN, 2004; UNESCO, 2004a). Além disso, estas mudanças implicaram em nova relação das pessoas com o trabalho, ascendendo variáveis como flexibilidade e polivalência (MACHADO, L., 1991, p.119), ou desespecialização e multifuncionalidade (ANTUNES, 2012, p.63).

A visão sociocêntrica alicerçada ao contexto de educação e trabalho que o jovem se depara, corrobora a tentativa de reconstituição de uma política pública tratada de modo pluralista em termos de atores políticos e sociais. Um fator preponderante neste momento, e produto da matriz sociocêntrica, é a conotação valorativa do

conceito de desenvolvimento (KEINERT, 2000), o qual afetará de modo capital a imagem da política pública desta nova Aprendizagem. Assim, tal como na conjuntura crítica anterior, pode-se falar de empreendedores de políticas públicas, dentre os quais o MPT e o terceiro setor (FERNANDES, R., 1997, p.27).

Se a conjuntura crítica anterior marcada no momento histórico do autoritarismo foi determinante para provocar uma mudança na Aprendizagem tradicional, que veio do século XIX, desta vez, somente a partir da consolidação da democracia resultaria uma nova transformação na Aprendizagem, desvinculada da ideia germinada pelas categorias profissionais regulamentadas durante o Estado Novo:

Claramente, as inovações no elenco de direitos vão na direção de intensificar a universalização do bem-estar, seja por ampliação da cobertura ou uniformização de benefícios e serviços, seja ainda pela criação de um mínimo social para a seguridade assim nivelando o ponto de partida para todos os brasileiros, dentro de uma perspectiva de adequação, independentemente de inserção no mercado de trabalho (KERSTENETZKY, 2012 p.213).

Assim, três fatores críticos podem ser apontados como determinantes para uma nova Aprendizagem:

a) “novo olhar” para a juventude;

O primeiro fator crítico é a ruptura da tradição da visão do Estado em relação à juventude. Durante parte significativa do século XX, o jovem era protagonista de tribunais, independente da circunstância lhe ser favorável ou não, de modo que a política dirigida ao jovem era carregada de um apelo correcional (TORRES, SOUZA FILHO e MORGADO, 2009). No entanto, a CF/1988 buscou alterar o caráter assistencialista-repressivo no trato com o jovem ao definir o paradigma de proteção integral como norteador das ações do Estado e da sociedade em relação à juventude; assim, nos termos de seu art. 227, o jovem é visto, sobretudo, como um sujeito de direitos²⁶⁰.

Esta disposição foi o alicerce para a promulgação do ECA dois anos depois, em que uma visão mais ampla da política pública foi possível, pois dilatou a Aprendizagem de uma relação de trabalho para um programa de formação profissional ampliado, o que propiciou outras leituras acerca do modelo de

²⁶⁰ BRASIL. Constituição. 1988. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

desenvolvimento da Aprendizagem no Brasil (FONSECA, 2001). Textualmente, o art. 62 do ECA assim define a política pública: “*Considera-se aprendizagem a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor*” (BRASIL, 1990)²⁶¹. Desta forma, o Estatuto pode ser considerado como o primeiro documento da democracia que revê a antiga Aprendizagem, no entanto, sob ótica distinta de uma relação trabalhista, embora abrindo a possibilidade para diversas experiências de articulação entre educação e trabalho.

Esta visão foi reforçada com o disposto pela LDB de 1996, que, em seu art. 40, dispõe que “*a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho*” (BRASIL, 1996)²⁶². Isto significa, na visão de Fonseca (2001), que a LDB instigou ao exercício de ações compartilhadas e integradas entre atores da sociedade civil e do Estado, objetivando a extensão da educação profissional, o que tornaria possível senão um novo olhar sobre a Aprendizagem, ao menos outro diferente do modo como era visto nas últimas décadas.

O que se pode extrair desta série de disposições legais é um elemento crítico que também não fora alçado à conjuntura crítica anterior. Durante o Estado Novo, buscou-se imprimir um novo conceito ao trabalho. Com a Aprendizagem dos anos 1940, fomentava-se a política pública para que o jovem desse sentido à sua vocação de modo articulado ao lócus produtivo. No entanto, em nenhum momento buscou-se dar um novo sentido à juventude. Seu predicado seria justamente a adesão a este novo conceito de trabalho. Corroborar esta questão o raciocínio de Gomes (1994), ao dispor que

O povo não eram todos indistintamente. Eram todos os que estavam dentro, os que estavam solidários entre si e com a autoridade. E a marca desta solidariedade era dada por um princípio jurídico-econômico e também moral. O povo eram os que trabalhavam, por distinção aos que estavam fora (p.214).

²⁶¹ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁶² BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

Assim, em se tratando da Aprendizagem, o Estado Novo não observou o sujeito que teria a oportunidade de qualificar-se para o mercado de trabalho. Ao contrário, vislumbrava na Aprendizagem uma política de transformação de jovens pobres em futuros trabalhadores, articulados à gramática de valores do Estado Novo. Para aquela Aprendizagem, o beneficiário da política pública era a empresa.

Mais de 40 anos depois, a CF/1988 lançou um olhar historicamente distinto à juventude, o que implica na compreensão da educação e profissionalização como um direito do jovem, conceito distinto (embora não oposto) da noção caritativa ou instrumental do passado. Estas disposições apenas tem se solidificado com o tempo, dando sustentação à elaboração e ações incrementais das políticas públicas dirigidas à juventude (UNESCO, 2004a). Um exemplo desta solidificação foi a promulgação do Estatuto da Juventude²⁶³.

Desta forma, a insegurança do ideário acerca da Aprendizagem vem à tona, pois o monopólio político que assegura as condições e os termos da Aprendizagem começa a ser questionado: se o jovem é um sujeito de direitos e se a profissionalização lhe é um direito assegurado, a relação de Aprendizagem deve ser exclusivamente pensada como qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho? Para qual trabalho? Desenvolvido por quem e como? Em benefício de quem? (COHN, 2004, p.172). A consolidação alcançada durante a segunda metade do século XX não conseguiu dar as respostas que a sociedade esperava, ao menos respostas diferentes daquelas que eram dadas desde os anos 1940, o que implicou na percepção de fragilidade do modelo do monopólio político.

b) discussão internacional sobre trabalho infantil;

O segundo fator crítico que implicou na mudança da Aprendizagem na democratização, tal como na conjuntura crítica anterior, refere-se a outro episódio de âmbito internacional. Reiterando disposições da OIT no combate

²⁶³ BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

ao trabalho infantil, como a Recomendação nº 46, fruto da Convenção nº 138/1973, em 1999 o organismo publica a Recomendação nº 190, como resultado dos trabalhos da Convenção nº 182 daquele ano. Intencionando agregar valor à estratégia de inserção do Brasil no âmbito internacional, a convenção é promulgada em 09/2000, conforme intenção manifesta pelo Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, o PNDH-1²⁶⁴. Há dois motivos convergentes que evidenciam o motivo desta ação.

Primeiro, trata-se de uma posição distinta da política externa em relação àquela adotada durante o regime militar, cujo foco era a doutrina de segurança nacional. Nos termos de Miyamoto (2000), torna-se proeminente a relação com os organismos multilaterais de forma mais extensa e intensa, na medida em que aumentam as expectativas do país em desempenhar um papel no contexto mundial. Neste sentido, a busca da consolidação da imagem de um país democrático com instituições sólidas e respeito aos direitos humanos vai ao encontro da estratégia de legitimar sua demanda por investimentos internacionais, transferência de tecnologia e maior relevância no cenário global.

Segundo, já em 1998, o governo promulgou a Emenda Constitucional (EC) nº 20 que alterou o disposto pela CF/1988 proibindo todo trabalho para menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. Aprovada no contexto das reformas da previdência (GRUNSPUN, 2000), tal ação não deixou de ser coerente ao combate ao desemprego conjuntural do final dos anos 1990, pois, à medida que a quantidade de empregos diminuiu, a mão de obra de crianças se torna concorrente para uma geração mais velha. Observa-se que a EC 20/1998 foi subproduto das iniciativas de reforma da administração pública dos anos 1990, que acabaram por influenciar na Aprendizagem atual. A aprovação desta EC criou as bases para a ratificação da Convenção nº 182/1999 da OIT.

Assim, sintetizando este segundo fator crítico, o resultado deste posicionamento frente aos organismos multilaterais bem como a promulgação da EC 20/1998, implicaram na assunção de responsabilidades, pelo Estado,

²⁶⁴ BRASIL. Ministério da Justiça. **PNDH – I: Programa Nacional de Direitos Humanos**. Brasília: Ministério da Justiça. 1996.

de criação de políticas públicas de promoção ao trabalho decente e combate ao trabalho infantil de modo assertivo²⁶⁵.

Em um primeiro momento, traduziu-se na alavancagem financeira e estratégica do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (criado em 1995) à Rede Social Brasileira de Proteção Social no ano 2000 (DRAIBE, 2003). Na sequência, o Brasil promulga, em 2002, a Convenção OIT nº 138/1973 sobre idade mínima para o trabalho, que especifica a idade mínima para a Aprendizagem aos 14 anos²⁶⁶. Finalmente, a partir de 2003 (já na administração Lula), a Aprendizagem é alçada à categoria de um dos principais programas federais de emprego, trabalho e renda operantes²⁶⁷.

c) marco legal no regime democrático.

A partir de novas disposições de direitos do jovem à educação e profissionalização, bem como do combate ao trabalho infantil e precarização do trabalho do jovem), o terceiro fator gerador da mudança institucional foi o desenvolvimento do marco legal desta nova Aprendizagem e seu desdobramento, em termos de gestão da política pública à luz das reformas da administração pública, onde emergem novos atores.

Em 1992, motivada por denúncia do Ministério Público Estadual de São Paulo para livrar da precarização das relações de trabalho uma legião de menores que recebiam a alcunha de “assistidos” por entidades sem fins lucrativos que não proviam qualquer espécie de profissionalização, ou por empregadores que nada mais demandavam senão mão de obra barata, a Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) da 15ª Região buscou adequar a ação destas entidades sociais às diretrizes da CF/1988 e do ECA.

²⁶⁵ BRASIL. Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000. Promulga Convenção nº 182 e a Recomendação nº 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e a Ação Imediata para sua Eliminação, concluídas em Genebra, em 17 de junho de 1999. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3597.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

²⁶⁶ BRASIL. Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002. Promulga a Convenção nº 138 e a Recomendação nº 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4134.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

²⁶⁷ BRASIL. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. **Brasil: O Estado de Uma Nação**. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. 2006. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_brasil_desenv_en_2006.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2013.

No entanto, o Conselho Superior do MPT considerou que a situação era disseminada não apenas no interior do estado de São Paulo, mas em outros estados do país. Coincidente à apresentação do relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre trabalho infantil em 1999, constituiu-se no âmbito do Executivo Federal, à época sob gestão FHC,

uma comissão pluriinstitucional composta por representantes do Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho, Ministério da Educação e Cultura e Ministério da Previdência Social para que elaborassem o texto de um Projeto de Lei (...) (FONSECA, 2001, p.100).

Tal como no estágio anterior, nos termos de Capella (2007), a questão foi elevada do subsistema para o macrossistema, isto é, para a discussão política.

Após a conclusão dos trabalhos da referida comissão, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE²⁶⁸) compôs a exposição de motivos ao Presidente da República em março de 2000 com a proposta de anteprojeto de lei²⁶⁹. O ministro Francisco Dornelles ²⁷⁰ declara que um novo conceito de Aprendizagem deve ser aplicado através de outros dispositivos, além daqueles vislumbrados em 1943, o que vai ao encontro da visão de Fonseca (2009) ao observar a “*insuficiência do modelo getulista*” (p.30). O ministro destaca também que, além de orientar a Aprendizagem para os dispositivos da CF/1988, do ECA e da EC 20/1998,

*os programas de formação profissional deverão ser alargados para além das fronteiras dos SNA com a ação homogênea e uniforme de toda a sociedade e dos poderes instituídos, [afinal] (...) a profissionalização é um direito primordial do adolescente e é a alternativa **possível** a esses jovens (BRASIL, 2000, grifo nosso)²⁷¹.*

Ingressando na Câmara Federal, em abril de 2000 sob a rubrica de Projeto de Lei nº 2.845/2000 e tramitando até outubro, foi aprovado por unanimidade e enviado ao Senado Federal, sob a rubrica de Projeto de Lei da Câmara nº 74/2000, tramitando em regime de urgência no mês de novembro. Ressalte-

²⁶⁸ Denominação oficial a partir de 1999. Sucedeu a denominação Ministério do Trabalho e da Administração Federal, vigente entre 1990 e 1992.

²⁶⁹ BRASIL. Projeto de lei nº 2.845. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário da Câmara dos Deputados**. 26 abr. 2000, pp.16.686-16.687.

²⁷⁰ Coincidentemente, sobrinho do primo de Getúlio Vargas.

²⁷¹ BRASIL. Projeto de lei nº 2.845. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário da Câmara dos Deputados**. 26 abr. 2000, pp.16.686-16.687.

se a disposição do Senador Moreira Mendes, relator da Comissão e Assuntos Sociais daquela casa, reiterando o disposto pelo ministro acerca da principal alteração ser o ingresso de entidades sem fins lucrativos como ofertantes de aprendizes²⁷², tornando-se, assim, “*um projeto de grande alcance social*” (BRASIL, 2000, p.23.250)²⁷³. A partir de então, a matéria vai à sanção e é promulgada a Lei Federal nº 10.097 em dezembro de 2000, constituindo-se como o marco legal da nova Aprendizagem. Vale a pena ressaltar que todos os comentários acompanhando os votos das lideranças partidárias na Câmara Federal e no Senado louvaram esta Aprendizagem como uma forma de acesso do jovem ao mercado de trabalho, a importância de se investir em qualificação e de sua articulação com a educação.

No entanto, a lei não promove, de fato, qualquer articulação neste sentido, mas apenas o requisito de legalidade da relação trabalhista, mediante frequência do jovem à educação básica. Complementarmente, em nenhum momento, qualquer liderança partidária (do governo ou oposição) chegou a aventar quais seriam os possíveis resultados desta nova Aprendizagem.

Nos termos de Baumgartner e Jones²⁷⁴ (1991 apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), com a reforma da Aprendizagem montou-se um novo subsistema político estável no regime democrático, fortalecendo um conjunto de ideias e o próprio grupo de atores – dentre os quais o MPT ao alavancar a política pública através de sua ação (JOSVIK, 2009, p.48) –, que a compartilha e fomenta, tornando objeto de reivindicação tanto as ideias quanto seu protagonismo.

Ainda conforme estes autores, a mudança institucional se deu pelo tipo de subsistema político-administrativo migrar de monopolístico (retrato da esfera administrativa da Aprendizagem oriunda do Estado Novo) para competitivo (de caráter societal, produto da democracia e resultado de pleito da sociedade para maior governança em relação às políticas públicas de educação e trabalho para a juventude).

²⁷² BRASIL. Projeto de lei da Câmara nº 74. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário do Senado Federal**. 29 nov. 2000, pp.23.249-23.255.

²⁷³ BRASIL. Projeto de lei da Câmara nº 74. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário do Senado Federal**. 29 nov. 2000, pp.23.249-23.255.

²⁷⁴ BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan. Agenda Dynamics and Policy Subsystem. **Jornaul of Politics**. V. 53, Nº 4. 1991.

Logo, recuperando a fala do ministro e do relator acerca da grande mudança a ser feita na Aprendizagem, nota-se que a reforma da política pública foi além da intenção de viabilizar mais uma tentativa de qualificação dirigida a jovens desempregados, sobretudo pelo fato de sua eficácia ser questionável (GONZALES, 2009, p.121; MATSUZAKI, 2011, p.10). Nos termos da análise a seguir, a reforma da política pública visou, prioritariamente, reestruturar o monopólio político que dava sustentação à Aprendizagem, à luz de uma gramática reformista ampla, a da administração pública com fins a constituição de uma política de Estado remodelada à lógica democrática e à matriz sociocêntrica. Desta forma, é imprescindível a abertura de um parênteses para analisar a evolução da Aprendizagem na primeira década do século XXI e os motivos de sua mudança à luz das reformas do Estado.

4.5.1 A influência da reforma da administração pública na Aprendizagem brasileira

A mudança até aqui investigada foi reflexo da reforma da administração pública que, de acordo com Hood e Jackson²⁷⁵ (1991 apud SECCHI, 2009),

é o conjunto de inovações em políticas públicas de gestão e no desenho de organizações programáticas, e está baseada em um conjunto razoavelmente coerente de justificativas e retórica. Reformas da administração pública são geralmente alinhadas a valores de eficiência, accountability e flexibilidade (p.364).

Kerstenetzky (2012, pp.221-222) aponta que a fase pós-redemocratização, entre 1995 e 2002, imprimiu a tônica de recalibragem das políticas sociais: durante o primeiro mandato de FHC, buscou-se maior eficiência e racionalidade, ao passo que, no segundo, mais articulação entre as políticas, objetivando maior eficácia. Esta análise denota duas características assumidas pela Aprendizagem durante o século XXI, exploradas a seguir. Já a terceira característica fez-se presente apenas a partir do governo Lula:

²⁷⁵ HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. **Administrative Argument**. Brookfield, Estados Unidos: Dartmouth Pub. 1991.

a) primeira característica: a emergência do terceiro setor;

Condizente com as reformas da administração pública de primeira geração, ávidas por maior eficiência e críticas ao processo administrativo-burocrático até então desenvolvidos, as reformas da administração pública buscaram maior foco na capacidade de resposta e incremento da produtividade, como resposta à reatividade do setor público (FERLIE et al., 1999, p.27).

Assim, pode-se compreender que a reforma da Aprendizagem visou também maior eficiência em relação àquela empregada pelos SNA nas últimas décadas do século XX. Baseado na mesma premissa do Planfor dos anos 1990 (FOGAÇA, 1998), tendo em vista a necessidade de aumentar a quantidade de jovens matriculados em programas de formação profissional (já que o marco legal de 2000 não impôs distinção aos estabelecimentos que deveriam contratar aprendizes), o governo alterou a Aprendizagem inspirando-se no objetivo de atuação de serviços não exclusivos do Estado, conforme planejado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE, 1995, p.46)²⁷⁶.

Ainda no governo FHC, a reforma da política pública não implicou em um recuo do Estado em termos de financiamento, pois esta definição já havia sido tomada por Getúlio Vargas, isto é, as empresas continuariam a manter a Aprendizagem, através das cotas obrigatórias. No entanto, comparada a outras políticas públicas dirigidas à juventude, ela dispensava o financiamento e operacionalização pelo Estado. Assim, a Aprendizagem, a partir de 2000, pautou-se, com efeito, na busca de maior resultado quantitativo articulado à lógica da matriz sociocêntrica. O próprio ministro Bresser Pereira permite esta interpretação ao afirmar que

(...) no plano social, o Estado deverá distinguir com clareza a formulação de políticas públicas de caráter regulatório da execução dos serviços sociais. Esta deverá ser radicalmente descentralizada. Além disso, como os serviços sociais do Estado exigem flexibilidade, eficiência e qualidade tão boas quanto as existentes nas atividades semelhantes no setor privado e no setor público não estatal, será necessário para esses serviços encontrar uma forma de administração mais flexível do que a adotada no

²⁷⁶ BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. **Cadernos MARE**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. V. 1. 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

núcleo burocrático da administração direta. Este objetivo de autonomia financeira e administrativa dos serviços sociais do Estado poderá ser alcançado principalmente por meio do projeto das organizações sociais, que será nosso segundo projeto prioritário (BRESSER PEREIRA, 1995, p.11).

A entrada do terceiro setor na Aprendizagem é o ponto-chave desta mudança e caminha paralela ao programa de publicização enunciado pelo ministro Bresser Pereira (MARE, 1998, p.9)²⁷⁷. O Estado buscou, independente dos modelos de formação dos SNA, formas mais flexíveis na formação de aprendizes, sobretudo a partir de parcerias entre empresas e entidades sociais em prol de maior eficiência no aumento do número de aprendizes: enfim, a reforma da política pública intencionou uma resposta quantitativa para a sociedade (MATSUZAKI, 2011, p.11). Para tanto, o Estado assumiu como meta entre 2012 e 2015, a contratação de 1,2 milhão de aprendizes²⁷⁸. Segundo Pacheco (2010, p.193), há uma mudança de paradigma sobre o que controlar, migrando de processos para resultados, isto é, nos termos da política pública analisada: dos processos sistemáticos e aprofundados dos SNA (que implicavam em análise ocupacional e ajuste oferta X demanda na quantidade de vagas de seus cursos), para um fluxo objetivo e simplificado da oferta pelo terceiro setor (DALLEGRAVE NETO, 2009, p.78).

Logo, se outrora os SNA eram os protagonistas do antigo modelo de formação profissional²⁷⁹, caracterizando sua proposta pedagógica na formação de um *Homo faber* no atendimento aos empregadores, estas instituições cedem lugar no protagonismo da política pública às entidades sociais. Destas emerge sua proposta de atendimento em caráter holístico, fortemente caracterizado pela inclusão social, amparada por um arcabouço legal amplo em relação à política pública, que permite compreendê-la de um modo não restrito à formação de mão de obra para o mercado de trabalho²⁸⁰.

Neste sentido, a ação das entidades sociais tenciona a Aprendizagem para deslocar-se do eixo da política pública de trabalho e renda, naturalmente

²⁷⁷ BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Organizações sociais. **Cadernos MARE**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. V. 2. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno02.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

²⁷⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim da Aprendizagem Profissional, ano 2013 (Jan/Nov)**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego / Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. 2013.

²⁷⁹ Ver no Apêndice B, a seção referente à visão da Aprendizagem pelos SNA.

²⁸⁰ Ver no Apêndice B, a seção referente à visão da Aprendizagem pelas entidades sociais.

convergindo ao propósito específico das entidades sociais, que é primordialmente a assistência social, sua própria razão de ser. Nos termos de Baumgartner e Jones (2009) altera-se o foro político (“*policy venue*”) da discussão da Aprendizagem: ainda que seja articulada pela mesma seção do Executivo Federal (MTE), a arena de discussão é outra daquela do século XX. O ponto principal desta conjuntura é o conceito de Aprendizagem articulado por este novo ator emergente, o terceiro setor, que implicou na modificação do ideário sobre a política pública. Ressalta-se, entretanto, que as entidades sociais não promoveram este movimento de modo empreendedor, mas articulado à emergência de outro conceito pertinente ao mundo empresarial, a constituição da empresa-cidadã, demandando desta, seu papel enquanto agente socialmente responsável.

b) segunda característica: o consórcio terceiro setor – empresa-cidadã;

Fenômeno anterior à reformulação da Aprendizagem, a responsabilidade social empresarial e o investimento social privado já despertavam atenção acerca de ações de caráter social desenvolvidas por agentes alheios ao Estado (FRANCO, 2005, p.3). Responsabilidade social empresarial e investimento social privado são conceitos distintos (ABONG, 2010, p.84).

Enquanto o Instituto Ethos considera o primeiro como uma relação ética e transparente com os públicos que a empresa se relaciona com vistas ao desenvolvimento sustentável da sociedade, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE) considera o segundo como uma ação filantrópica de repasse de recursos privados de forma planejada, monitorada e sistemática para projetos sociais de interesse público; isto é, enquanto o primeiro é um discurso de ideologia empresarial, o segundo é uma ação estratégica desenvolvida a partir deste ideário.

Tais conceitos começam a ser pertinentes à gramática do terceiro setor na medida em que necessita de recursos privados para o desenvolvimento de projetos e de sua sustentabilidade institucional em longo prazo (CRUZ e ESTRAVIZ, 2003, p.81), o que lhe é conveniente, aliás, por ser menos burocrático do que depender de convênios e repasses do poder público.

Desta forma, os recursos articulados às iniciativas sociais de empresas e, conseqüentemente, sua cultura de gestão empresarial são emprestados às entidades sociais com vistas não somente à eficiência (análise de custo e benefício), mas também à eficácia gerencial: *“Na condição de entidades de direito privado, as organizações sociais tenderão a assimilar características de gestão cada vez mais próximas das praticadas no setor privado”* (BRASIL, 1998, p.14)²⁸¹.

Evidentemente, a relação entre terceiro setor e empresa-cidadã foi ao encontro da ideia decorrente das entidades sociais como provedoras de aprendizes e das empresas como patrocinadoras do protagonismo juvenil. O estudo de Matsuzaki (2011) sobre alianças colaborativas evidenciou este consórcio que sustentou a mecânica da política pública. Se a entidade formadora toma emprestado o conceito de profissionalização da gestão da iniciativa privada (MARCOVITCH, 1997, p.127), empresta-lhe a rubrica de empresa-cidadã na medida em que sustenta um projeto de profissionalização de jovens gerido por uma entidade social, ainda que não o faça espontaneamente, mas por força da lei²⁸².

Esta visão não só é compartilhada por estes atores como também é homologada pelo poder público, conforme texto da AFT: *“A legislação da Aprendizagem, antes de ser obrigação legal, passa pela questão da responsabilidade social, não apenas de empresas, mas de toda a sociedade”* (OLESKI, 2009, p.101).

Além de buscar uma quantidade maior de matrículas de aprendizes atendendo ao princípio de maior eficiência, a gestão da política pública neste século XXI orientou-se para a eficácia (BRESSER PEREIRA, 1998, p.240). Mais do que quantidades, a reforma da política pública buscou agregar valor, ou melhor, um novo valor à Aprendizagem: um programa de conotação educacional ampla nos termos do ECA (FONSECA, 2001), de natureza filantrópico, compartilhado entre empresas que se declaram socialmente responsáveis e entidades sociais que gerem os programas de modo planejado, isto é, um valor qualitativo para a sociedade, de sedimentação dos

²⁸¹ BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Organizações sociais. **Cadernos MARE**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. V.2. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno02.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2013.

²⁸² Ver no Apêndice B, a seção referente à visão da Aprendizagem pelas empresas.

conceitos novos à política pública como de cidadania, desenvolvimento etc. Nota-se, no entanto, que a preocupação com a formação profissional com vistas ao atendimento ao mercado de trabalho, nesta discussão, é acessória. Forma-se, neste sentido, uma cultura organizacional em prol da política pública enfatizando valores e símbolos distintos daqueles característicos da Aprendizagem ao longo do século XX²⁸³. Nos termos de Ferlie et al., (1999, p.32), avalia-se que esta mudança é aquela caracterizada como “*top-down*”, uma vez que o Estado é o principal gerenciador desta mudança cultural, com ênfase no caráter carismático da adoção desta nova visão da política pública como um resultado natural e melhor para a sociedade como um todo. Chega-se a esta conclusão a partir da edição da Portaria nº 618/2007 pelo MTE, ao lançar a campanha do “selo de responsabilidade social” às empresas e entidades sociais que atuem em parceria com este ministério na promoção da Aprendizagem²⁸⁴.

Logo, há efetivamente um casamento de interesses entre os discursos da promoção social promovido pelo terceiro setor e o do investimento social privado, advogado pelas empresas que se autodeclaram socialmente responsáveis, patrocinado pelo Estado que busca eficiência e eficácia como resposta à sociedade. Esta cultura de eficácia se sedimenta à medida que se dissemina horizontalmente o novo ideário da responsabilidade social entre os atores e, verticalmente, quando o Estado define os dispositivos de avaliação das entidades sociais.

A regulamentação da Aprendizagem em 2005²⁸⁵ elucidou alguns pontos da política pública e reforçou uma disposição já anunciada pelo marco legal de 2000 quanto à necessidade de normas para avaliação das competências das entidades sociais. Além de estar totalmente coerente com os princípios da reforma gerencial, que dispõe a necessidade de haver instrumentos para

²⁸³ À empresa-cidadã não deixa de ser conveniente uma discussão sobre o papel do empregado no século XXI. Os novos conceitos trazidos pela Aprendizagem no século XXI são um terreno fértil para que germine uma nova cultura ao sabor da empresa: em prol de uma nova “*conformação psicofísica do trabalhador na atualidade*” (SOUZA, F., 2011, p.23), sai o empregado e entra em cena o “colaborador”, resultando na composição de uma mão de obra multifuncional, desespecializada e em harmonia (ANTUNES, 2012, p.63).

²⁸⁴ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 618, de 13 de dezembro de 2007. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁸⁵ BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

avaliação das entidades sociais, estas normas (dispostas respectivamente pelo MTE através das portarias nºs 702/2001, 615/2007 e 723/2012) tem como objetivos, segundo Pacheco:

facilitar a adoção de mecanismos de mensuração de resultados, responder a novos problemas e à diversificação dos serviços demandados, adotar medidas de incentivos ao desempenho, promover accountability – transparência e responsabilização de resultados (2010, p.196).

A despeito do MTE publicar o primeiro dispositivo nesta orientação um ano após a legislação que revigora a Aprendizagem, somente em 2007, o teor normativo é mais enfático, onde o órgão executor manifesta sua atenção à qualidade dos serviços prestados (SALES e OLIVEIRA, 2011, p.179), determinando o caráter dos conteúdos dos programas das entidades sociais, dirigidos à formação cidadã ²⁸⁶. Esta iniciativa caminha paralela ao aprimoramento dos controles nos casos de convênios e contratos do Estado com entidades sociais, que se viram forçadas a qualificar sua intervenção (SOUZA, F., 2009, p.96).

Sobre estas portarias, duas circunstâncias são pertinentes à análise mais apurada. Primeiro, a ênfase nos critérios de avaliação aumenta a partir de 2012 com a publicação da Portaria nº 723, que incluiu dispositivos que dificultaram o desempenho de pequenas entidades sociais²⁸⁷.

No entanto, a pressão das entidades formadoras (FEBRAEDA, 2012) fez com que fossem abolidos estes dispositivos quando da publicação da Portaria nº 1.005 em 2013 retificando diversas disposições²⁸⁸ (FEBRAEDA, 2013a). Em segundo lugar, é inevitável observar que todas as portarias emitidas a partir do marco legal de 2000 versavam (e a vigente ainda versa) quanto à necessidade da entidade social contemplar mecanismos para propiciar a permanência dos aprendizes no mercado de trabalho após o término do contrato.

²⁸⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 615, de 13 de dezembro de 2007. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁸⁷ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁸⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 1.005, de 1º de julho de 2013. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

Ambos os temas são pertinentes à análise: primeiramente, a revelação da força do terceiro setor dentro do monopólio político, ao ponto de interferir nos critérios de avaliação de suas atividades, definidos pelo Estado. Esta força, no entanto, não se resume à pressão no âmbito ministerial. A promulgação da Lei Federal nº 12.868 de 2013 propiciou a formalização da nomenclatura da “socioaprendizagem”, o que justifica e mantém o *status* de entidades beneficentes para que não se confundam com empresas locadoras de mão de obra²⁸⁹ (FEBRAEDA, 2013b). Em segundo lugar, observa-se que o caráter de formação de mão de obra qualificada ao mercado de trabalho ainda persiste na intenção de manutenção de tais mecanismos, mas está longe de ser um dispositivo a ser avaliado pelo MTE como critério de eficácia da política pública, ao ponto de não constar em qualquer publicização de resultados.

c) terceira característica: os fóruns representativos e participativos.

A ênfase dos dois primeiros momentos da Aprendizagem, correspondentes à reforma gerencialista, correspondeu à dimensão institucional-administrativa, ao passo que maior ênfase à dimensão sociopolítica se deu apenas no terceiro momento, após sua regulamentação (PAES DE PAULA, 2005, p.41). A partir da I Conferência Nacional de Aprendizagem, em 2008, o Estado cria os Fóruns Estaduais da Aprendizagem (no âmbito de cada SRTE) e o Fórum Nacional da Aprendizagem²⁹⁰.

Composto por representantes de empresas, entidades formadoras diversas, ONGs observadoras de políticas de promoção de direitos aos jovens (assistência social, educação e trabalho²⁹¹) e poder público (conselhos

²⁸⁹ BRASIL. Lei nº 12.868, de 4 de novembro de 2013. Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12868.htm>. Acesso em 02 jan. 2014.

²⁹⁰ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 983, de 26 de novembro de 2008. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

²⁹¹ Ver no Apêndice B, a seção referente à visão da Aprendizagem pelas organizações observadoras de políticas públicas dirigidas à juventude.

municipais e estaduais, MPT, gestores estaduais e municipais de políticas públicas, e representantes do MTE – SPPE e SIT), os fóruns são reflexo da tentativa do Estado em aumentar o caráter democrático e participativo da esfera pública.

Os fóruns representam a tônica da Aprendizagem atual como o corolário de um programa de investimento social privado, desenvolvido pelo consórcio empresa-cidadã – terceiro setor. Os SNA são apenas mais alguns entes que, a despeito de terem assento garantido também no Fórum Nacional (e não poderia ser diferente, já que a legislação em vigor ainda garante a primazia da oferta de aprendizes por estas instituições), suas concepções da Aprendizagem como programa de formação profissional com vistas à reposição e ampliação da mão de obra qualificada da empresa torna-se periférica. O terceiro setor emerge como o grande protagonista da formação de aprendizes, sobretudo pelo fomento que o Estado lhe garante:

(...) se se entende que a opção política correta para a descentralização administrativa é através do terceiro setor, essa parceria/associação deve expressar-se em algo mais do que relações contratuais. Nesse caso, o terceiro setor deveria ser tratado como prioridade de governo, como instituição responsável pelo avanço social, não como parceiro (eventual) de segunda classe, destinado a tarefas (complementares) menos nobres (BRESEER PEREIRA e GRAU, 1999, p.82).

Além da emergência do terceiro setor como ator preponderante neste novo monopólio político, é importante ressaltar outro, resultante do primeiro fator crítico de mudança da política pública: a juventude representada, que no âmbito da equidade, é o vetor de reconstrução de alguns conceitos que lastreiam esta nova Aprendizagem.

Em 2010, o governo publica o documento “Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude no Brasil – ANT DJ”²⁹², fruto de compromissos firmados com a OIT, cujo propósito foi convergir prioridades e linhas de ação à juventude, segundo articulações com a SNJ e o Conjuve. Este documento articula quatro prioridades e linhas de ação de políticas públicas para a juventude:

²⁹² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude no Brasil**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. 2010.

- Mais e melhor educação;
- Conciliação de estudos, trabalho e vida familiar;
- Inserção ativa e digna no mundo do trabalho;
- Diálogo social.

A análise do documento permite concluir que, no que concerne à Aprendizagem, relaciona-se à publicização das responsabilidades e obrigações dos agentes formadores (instituições formadoras e empresas) e direitos dos estudantes, organização de debates no âmbito dos fóruns de Aprendizagem; fortalecimento da fiscalização, ampliação e aperfeiçoamento da contratação de aprendizes.

Analizando a ANTDJ à luz da matriz sociocêntrica, verifica-se o conceito valorativo de desenvolvimento que fundamenta o documento e estabelece as diretrizes para as políticas públicas dirigidas à juventude. Se há uma nova Aprendizagem, ela também é resultado, segundo Keinert (2000), da reconceituação do desenvolvimento que passa a ser relacionado às múltiplas dimensões da qualidade de vida, distanciando-se da matriz estadocêntrica que observava o desenvolvimento como fenômeno modernizador e evolucionista. Nos termos de Amartya Sen²⁹³ (1993 apud KEINERT, 2000), se as pessoas são as beneficiárias e juízes do progresso, o desenvolvimento assume o enfoque de expansão de capacidades sob um prisma amplo e divergente, o que inevitavelmente implica na ideia de uma cidadania em constante construção. Assim, esta compreensão valorativa de desenvolvimento supera a relação fomentada pelo patronato entre Aprendizagem e produção para uma visão holística da Aprendizagem patrocinada por novos atores.

Não à toa, a norma disciplinadora do MTE acerca da oferta dos programas de formação profissional pelas entidades sociais abrange uma pluralidade de temas de cidadania, protagonismo juvenil e qualidade de vida, sendo a qualificação profissional mais um elemento a ser considerado²⁹⁴. No entanto, se este protagonismo juvenil é proeminente no âmbito das diretrizes de políticas e normativas acerca da Aprendizagem, pouco se traduziu em

²⁹³ SEN, Amartya. **O Desenvolvimento como Expansão de Capacidades**. São Paulo: Lua Nova. 1993.

²⁹⁴ Cf. disposto no art. 10 da Portaria MTE nº 723/2012: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012a **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

participação ativa nas atas das reuniões do Fórum Nacional de Aprendizagem²⁹⁵.

A questão é saber se Aprendizagem, a partir de então, se traduz pela interpretação dos *policy makers* sobre o que julgam ser apropriado à juventude (o que, aliás, reproduz o que vem sido feito há décadas), ou se o fortalecimento do Conjuve promoverá o protagonismo na gestão da política pública que lhe concerne.

O momento em que a política pública se desenvolve desde sua regulamentação em 2005²⁹⁶ é distinto, nos termos de Goldsmith e Eggers²⁹⁷ (2006 apud PACHECO, 2010, p.190), quando havia migrado de um Estado hierárquico, onde as paraestatais provedoras de aprendizes, concentrando infraestrutura, conhecimento e poder, executavam a política pública segundo a determinação do Estado. Tributário da matriz sociocêntrica, vige desde então um espaço público que compreende e excede o Estado, onde parcerias internas montadas por conjunto de atores (distinto do monopólio anterior) são mais representativos e desempenham a liderança neste ambiente político.

Os SNA, geridos por entidades patronais sem abertura para interlocução com outros atores que não sejam seus financiadores diretos, são entidades competentes em soluções de formação profissional. Fonseca (2009), inclusive, argumenta que estas instituições fizeram em 60 anos o que a Europa demorou dois séculos (p.29). Porém, os SNA não conseguem se colocar para além do atendimento aos seus setores contribuintes (CASTRO, C., 2003, p.264), uma vez que permanecem cooptados por arranjos privados em termos de sua gestão e planejamento da oferta (FRIGOTTO, 2004, p. 209). Em outras palavras, seu modelo institucional não lhes permite ir além de seus regimentos.

Tal constatação vai ao encontro da crítica de Bresser Pereira e Grau (1999, p.21), quando afirmam que o patrimônio público (como direito à profissionalização) deve ser, de fato, público e não capturado por interesses

²⁹⁵ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Atas das reuniões do fórum nacional de aprendizagem**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. 2010. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/politicas_juventude/atas-de-reunioes.htm>. Acesso em: 02 jan. 2014.

²⁹⁶ BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

²⁹⁷ GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP. 2006.

particulares. Assim, se a reforma da Aprendizagem no século XXI pautou-se pela busca da eficiência e eficácia, soma-se à sua trajetória a busca da equidade, como filosofia de criação de valor participativo para a sociedade, com o propósito de constituição de uma política pública que dê respostas além (ou seria distinta?) da mão de obra qualificada para o trabalho.

A atribuição do Estado frente a esta política pública, resultante da reforma da administração pública e articulada à ANTDJ, resume-se ao

papel de articular, implantar e avaliar a concretização desta Agenda, envolvendo diferentes setores do próprio governo, dos governos estaduais e municipais, entidades empresariais, sindicatos de trabalhadores, organizações não governamentais e organizações juvenis (BRASIL, 2010, p.23)²⁹⁸.

4.5.2 Monopólio político resultante da democracia

Fechando parênteses sobre a reforma da administração pública, verifica-se, que a Aprendizagem tornou-se uma política pública “metamorfoseada” a partir da matriz sociocêntrica, resultante de três fatores críticos:

- Novas disposições de direitos do jovem à educação e profissionalização;
- Como janela de oportunidade, um evento internacional que estimulou o Estado e atores interessados a combater o trabalho infantil e precarização do trabalho do jovem;
- Recomposição do monopólio político e redefinição da arena política como resultados da gestão da política pública caracterizada por aspectos da reforma da administração pública, a qual, segundo Cohn (2004), “*o Estado regula os subsistemas privados da saúde e da educação, o setor filantrópico, mas também delega às organizações sociais, assistência social e programas ou ações complementares às suas próprias políticas*” (p.166), argumento corroborado por diversos autores que estudam educação profissional (RAMOS, M., 2005; OLIVEIRA e FERREIRA, 2008; PAZ e OLIVEIRA, 2012).

²⁹⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude no Brasil**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. 2010.

Assim, com base em Baumgartner e Jones²⁹⁹ (1991 apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013), quando dispõem que a coincidência de sistemas mais competitivos com novas ideias pode implicar em mudanças mais profundas, observa-se que a democratização resultou um novo paradigma em relação à Aprendizagem. Este paradigma se fundamenta a partir de um novo mecanismo de autorreforço, fundamentado na participação de atores da sociedade e na discussão da execução da política pública.

Se a reforma da Aprendizagem é tributária da redemocratização, pois somente a democracia pode gerar os fatores críticos elencados, os retornos crescentes se dão a partir da consolidação das instituições democráticas e de novas ideias (como a reconceituação do desenvolvimento), que impedem que esta política pública volte a ser discutida exclusivamente no âmbito do patronato.

Vislumbra-se, desta forma, que o monopólio político da Aprendizagem é reestruturado com as presenças: preponderantemente do terceiro setor; de representantes da juventude e de forma periférica do patronato (e dos SNA). Educadores e representantes de trabalhadores, porém, estão praticamente ausentes deste processo.

Este panorama tende a manter-se através de modificações incrementais (como emissão de novas portarias sob a ótica da qualidade da oferta de programas, como a atualização regular do CONAP) ou mesmo para solidificar a participação da representação juvenil, quando o Estado vier a desenvolver ações relacionadas ao recém-promulgado Estatuto da Juventude, outro canal de pressão pelo aprimoramento da Aprendizagem.

Complementarmente, observa-se que representantes de trabalhadores não participaram ativamente da recomposição do monopólio político da Aprendizagem, ainda que o regimento interno do Fórum Nacional de Aprendizagem contemple a representação de centrais sindicais³⁰⁰ e elas tenham comparecido em algumas reuniões, conforme as atas. Talvez não tenham se tornado empreendedores como os outros atores, provavelmente, como resultado da exclusão de sua participação em políticas de trabalho e renda ao longo do século XX, ou por vislumbrem que o foro político da Aprendizagem não lhes diz respeito pelos rumos da política pública,

²⁹⁹ BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan. Agenda Dynamics and Policy Subsystem. *Jornaul of Politics*. V. 53, Nº 4. 1991.

³⁰⁰ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude no Brasil**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego. 2010.

ao contrário de outras políticas de trabalho e renda ativas, mais dirigidas à qualificação para o mercado de trabalho.

Sintetizando a trajetória histórica analisada, vale ressaltar que, numa visão panorâmica, Pochmann (2012) destaca três grandes movimentos característicos da evolução do trabalho no Brasil. Paralelamente, Cunha (1985), influenciado pela teoria de Bourdieu, retrata que o sistema escolar brasileiro tem características funcionais que coincidem com os movimentos apontados por Pochmann e alicerçam o desenvolvimento da Aprendizagem conforme analisado.

O primeiro movimento se refere à abolição da escravatura até o final da República Velha. Coincidente com a Aprendizagem não sistematizada no país, trata-se de um período com abundância de mão de obra e restrição à assimilação imediata da população negra à força de trabalho. A oferta de educação pelo Estado simplesmente ignorava que a classe trabalhadora precisava de educação.

O segundo movimento histórico transcorreu da Revolução de 30 até meados dos anos 1980. Marcado pelo ciclo de industrialização do país e desenvolvimentismo, ainda se caracteriza por abundância de mão de obra. Quanto às políticas educacionais, desenvolveu-se o que Cunha denomina como “educação dual”: um sistema que favorece a trajetória ao ensino secundário e aos cursos superiores (e conseqüentemente às ocupações mais bem remuneradas), e outro sistema, limitador, que apresenta a educação pelo e para o trabalho, como o sentido único para ocupações da base da pirâmide social. A Aprendizagem como política pública de qualificação para o mercado de trabalho nasce neste contexto.

Já o terceiro momento encontra-se em curso desde a redemocratização. Com o sinal de esgotamento do projeto de industrialização nacional, crises e a desaceleração econômica, revela-se o declínio da Aprendizagem baseada naqueles valores do século XX. Na esfera da educação, após as críticas à educação dual, o Estado nivela a oferta e, através do discurso meritocrático, a reclassificação social é reconduzida. A Aprendizagem, no entanto, não sucumbe: sua metamorfose para outro propósito que não seja evidenciar a discriminação no sistema educacional, mas dissimulá-la sob um conceito distinto como programa de responsabilidade social empresarial, conservando em sua essência os elementos históricos que a constituíram, é um retrato da transição para este momento.

Como conclusão da análise da trajetória da Aprendizagem brasileira, uma leitura possível compreende a ideia de que a política pública rotulada como formação profissional dirigida aos jovens sempre manteve de modo latente a diretriz de âmbito assistencialista se observado o produto da política pública: colocar a juventude, mais especificamente o jovem pobre, em “seu devido lugar”. A Aprendizagem ainda espera que este jovem compreenda que “saber fazer” é tão importante quanto “saber ser alguém que a sociedade quer que ele seja”, o que se concluiu que a política pública ainda se constituiu em um propósito edificante e moral. Esta constatação também é assumida por Sales e Oliveira (2011):

Na atualidade, a Aprendizagem tem semelhanças com a que ocorria nas corporações de ofício, nas quais os aprendizes adquiriam vivências de uma profissão por meio do processo laboral e da imitação e vigilância dos mestres de ofício (...) Outra similitude histórica é o público para o qual vem se destinando a Aprendizagem profissional, composto por jovens de camadas sociais em vulnerabilidade, característica que se perpetua ao longo da história brasileira (p.181).

Esta diretriz foi categórica e prioritária no *ethos* da Aprendizagem desde a colônia até Estado Novo, transformada em epifenômeno do processo desenvolvimentista da matriz estadocêntrica ao longo da segunda metade do século XX e, finalmente, alçada a alicerce da perspectiva holística do desenvolvimento como promoção de capacidades humanas da matriz sociocêntrica.

Particularmente sobre este último momento, objetivando evidenciar que esta transformação está longe da isenção de análises críticas e reiterando a assertiva acima, Gonzales (2009, p.127) afirma que as políticas dirigidas à juventude ainda estão impregnadas das características de instrumento preventivo da criminalidade juvenil, o que no mínimo vai ao encontro da diretriz assistencialista disposta, mas também enuncia o estigma das ações ainda dirigidas a este público.

Permanece latente, tal como as ideias da República Velha, a visão de que a Aprendizagem, assim como outros programas dirigidos à juventude, implica no disciplinamento do jovem pobre.

Se, nos termos do conceito de “*layering*” de Thelen (2003), a Aprendizagem da República Velha ainda se encontra naquela do Estado Novo e ambas, na instituição que vige no século XXI, acompanha a mesma lógica da

‘questão social’ no Brasil, [que] incorporada como caso de polícia no início do século XX, transformou-se em questão do Estado no decorrer do mesmo século para chegar, na virada para o século XXI, em ‘problema de todos’,

uma questão de 'responsabilidade social' (OLIVEIRA e FERREIRA, 2008, p.42).

As contingências dariam maior ênfase a um conjunto de ideias que iria ascender, enquanto que outras seriam deslocadas, sem, no entanto, desaparecerem³⁰¹. Assim, seria coerente considerar que o atual discurso que lastreia a Aprendizagem com a inclusão social, amarrada à responsabilidade social empresarial, não perfaz uma mudança que seja reflexo apenas da matriz sociocêntrica. Ao contrário, traduz-se na assunção de ideias anteriormente solidificadas na Aprendizagem, ressignificadas da caridade para uma política pública que fomenta o resgate da cidadania e combate à exclusão social, agregando (ainda que marginalmente) também o discurso de inserção no mercado e participação da sociedade civil:

É através desse entendimento de cidadania restrito à responsabilidade moral privada que a sociedade é chamada a se engajar no trabalho voluntário e filantrópico, que se torna cada vez mais o hobby favorito da classe média brasileira. A cidadania é identificada com e reduzida à solidariedade para com os pobres, por sua vez entendida no mais das vezes como mera caridade (...). Tratadas estritamente sob o ângulo da gestão técnica ou filantrópica, a pobreza e a desigualdade estão sendo retiradas da arena pública (política) e do seu domínio próprio, o da justiça, igualdade e cidadania (DAGNINO, 2004, p.107).

Assim, em relação às contingências e aos custos ressaltados pelos retornos crescentes que dificultam as mudanças significativas, sugere que eles foram assimilados nos devidos momentos históricos: se a Aprendizagem mudou durante o regime autoritário, assumindo o discurso da formação racional, o fez com os devidos custos, dentre os quais, o insulamento burocrático (NUNES, 2010) dos SNA.

Se a Aprendizagem mudou durante a redemocratização, novamente o fez sob o ônus de relevar a qualificação para o mercado de trabalho ao status de discurso marginal se comparado ao da inclusão social, ainda que isto implique em contradições que serão analisadas adiante.

Analisando a trajetória da política pública à luz destes mecanismos, e como base em Pierson e Skocpol (2008), ela é assim caracterizada:

- Equilíbrios múltiplos: condições finitas do desenvolvimento da Aprendizagem foram colocadas a partir dos elementos políticos de cada época. Dentre os elementos finitos, destacam-se o assistencialismo como elemento lastro da

³⁰¹ A última atualização legal da Aprendizagem (Lei nº 12.594/2012) para incluir a relação de Aprendizagem para também se prestar ao atendimento aos autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas (SINASE) é prova disso.

política pública. Dentre os elementos ausentes, a participação de trabalhadores na discussão dos rumos da Aprendizagem.

- Contingência: eventos internacionais que contribuíam para o reforço de sistemas políticos (convenções da OIT), ressignificação de conceitos (trabalho, juventude, sociedade civil e desenvolvimento) e ascensão de novos atores políticos (patronato industrial e terceiro setor) reuniram os elementos para provocar as mudanças. Articulados em determinado espaço e momento político, compuseram conjunturas críticas que implicaram em mudanças que deram sustentação à sobrevivência da política pública.
- Temporalidade e sequência: esta política pública não poderia assumir caráter enfático para qualificação profissional em período anterior ao Estado Novo. Da mesma forma, a Aprendizagem como perspectiva holística não se daria antes da redemocratização. Além disso, a sequência dos eventos revela que a matriz estadocêntrica fomentou uma nova visão quando, da passagem do Estado liberal para o Estado intervencionista, este passa a ser o centro das decisões políticas. Da mesma forma, com a matriz sociocêntrica o espaço público identifica-se mais com a sociedade do que com o Estado. Esta sequência, assim, compôs suas características;
- Inércia: ações incrementais desenvolvidas ao longo dos períodos de consolidação dos monopólios políticos garantiram a manutenção do ideário, da arena e da imagem da política pública defendida por um monopólio político a cada momento.

A Aprendizagem caracteriza-se, desta forma, pela sistemática de “*path dependence*” a partir de mecanismos incrementais e de autorreforço: este argumento explicita os legados políticos que marcam esta política pública, limitando a extensão das intervenções dos *policy makers* para que se possa tornar a Aprendizagem, por exemplo, uma efetiva política de educação profissional.

Desta forma, a Aprendizagem adquire uma configuração própria no Brasil, onde o produto atual é a inclusão no desigual acesso a uma cesta de direitos dos jovens (renda, trabalho, educação, informação etc), através de sua contratação compulsória por empresas. A rigor,

estamos diante de uma ampla ruptura relativa à constituição de um padrão de tratamento das questões do mundo do trabalho, que circunscreve ao ‘bom funcionamento’ do mercado de trabalho problemas sociais e

econômicos mais abrangentes que não se resumem a ele (GIMENEZ, 2003, p.91).

Portanto, associar a Aprendizagem ao universo do trabalho torna-se uma tarefa custosa, compreendendo que a gestão executiva apenas não se dá no âmbito do MDS pelo fato de os marcos legais se constituírem nos termos do direito do trabalho, isto é, pelo fato do financiador desta política pública ser a iniciativa privada e não o Estado (que se vê livre de qualquer termo de parceria ou convênio que implique em repasses).

4.5.3 O olhar dos *policy makers*

Conforme já disposto, é emblemática a articulação da Aprendizagem com o discurso da empresa-cidadã. A perspectiva de associar os dois temas sem, no entanto, eliminar a importância da qualificação leva à articulação de conceitos que só fazem sentido a quem os escreve, com difícil convergência no mundo real, conforme trecho extraído da seção referente à apresentação do “Manual da Aprendizagem” do MTE, assinada pelo Ministro de Estado: *“Mais do que uma obrigação legal, portanto, a aprendizagem é uma ação e responsabilidade social e um importante fator de promoção da cidadania, redundando, em última análise, numa melhor produtividade”* (BRASIL, 2011, p.9)³⁰².

As contradições mais básicas também estão presentes na tentativa irremediável do aumento de contratação de aprendizes. A regulamentação das ações de educação a distância na LDB (Decreto Federal nº 5.622/2005) dispõe que iniciativas neste sentido só podem ser realizadas em nível técnico e tecnológico na educação profissional. Neste sentido o *policy maker* posiciona-se contrário à existência de cursos de aprendizagem à distância (BRASIL, 2011, p.32).

No entanto, o MTE veicula, desde 2007, referenciais de qualidade para desenvolvimento e validação de cursos de aprendizagem à distância (BRASIL, 2011, pp.67-68) dispostos no mesmo veículo de informações consultado. Isto não revela apenas a distância da Aprendizagem em relação aos dispositivos educacionais, como poderia ser considerado em um primeiro momento. Revela, com efeito, que

³⁰² BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual da Aprendizagem: o que é preciso saber para contratar o aprendiz**. 7. ed. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego / Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e Secretaria de Inspeção do Trabalho. 2011.

tudo vale para garantir a empregabilidade, independente se a proibição da oferta à distância para um curso básico se justifique pela ineficácia desta modalidade de formação profissional em si.

A seguir, duas visões do MTE sobre a Aprendizagem atual:

- a) uma visão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE);

Os *policy makers* responsáveis atualmente pela Aprendizagem observam que a política pública avança à medida em que houver articulação entre as disposições dos marcos legais a partir do ano 2000, as diretrizes da ANTDJ e a validação dos atores que compõem e garantem a estrutura do monopólio político atual da Aprendizagem:

A primeira das prioridades [da ANTDJ] – mais e melhor educação – está plenamente atendida na própria lei que vincula a validade do contrato de aprendizagem à frequência escolar do aprendiz (CLEMENTINO, 2013, p.47)

O que se conclui da citação acima, considerando a trajetória de dependência da política pública, é a compreensão de que a Aprendizagem está longe de ser uma política de educação profissional, que, dentre outros pressupostos, demandaria diálogo com o mundo da educação certamente distinto do sentenciado acima, o qual sugere que a Aprendizagem vai ao encontro das demandas por educação (ampla e de qualidade) à medida do alinhamento entre textos legais e normativos, uma análise meramente formal.

No entanto, a partir do Governo Lula a principal aposta do Estado em uma política que converge educação e trabalho em benefício da juventude é essa (GONZALES, 2009, p.126). Não à toa, em 2008 o MTE reestruturou todas as definições da CBO para que fossem consideradas pertinentes ao cálculo da cota para contratação de aprendizes, o que elevou significativamente a quantidade destes a serem contratados pelas empresas (conforme mencionado nos mecanismos da Aprendizagem nacional). Três anos antes, a CLT foi alterada pela Lei Federal nº 11.180/2005 ampliando a idade limite do

³⁰³ Josbertini Clementino era Diretor do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego à Juventude do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE/SPPE) ao final de 2013.

aprendiz para 24 anos, implicando com que empresas cujas atividades insalubres ou proibidas a menores também contratassem aprendizes³⁰⁴.

Ambas as iniciativas, articuladas ao aumento da ação fiscal, motivaram o Estado a dispor metas audaciosas, conforme citado anteriormente, para que o poder público desse respostas ao “apagão de mão de obra qualificada”, de tal forma a constituir “(...) *medidas para consolidação de uma política permanente e eficaz de formação de mão de obra qualificada, qualquer que seja o contexto social e econômico em que viva o país*” (CLEMENTINO, 2013, p.48). Para o Estado, trata-se meramente de uma articulação entre oferta e demanda (FRIGOTTO, CIAVATTA e RAMOS³⁰⁵, 2005 apud BATISTA, 2011, p.101).

Portanto, a Aprendizagem é significativa aos olhos do Estado não apenas frente aos resultados menores de outras iniciativas em relação à empregabilidade dos jovens em risco social, como o PNPE ou o ProJovem, cujo resultado tenha sido deficitário pela baixa qualificação profissional (CORROCHANO, 2011); ou os problemas de controle de repasses nos casos do Planfor e PNQ (MATSUZAKI, 2011). Sua proeminência se dá também na tentativa de responder a uma demanda do setor produtivo (um apelo, aliás, que se renova desde a primeira conjuntura crítica) sem onerar o Estado na qualificação de jovens. Neste sentido, o Estado aponta a eficiência do programa com o resultado da celebração de mais de 1,6 milhão de contratos de aprendizagem entre o período 2005 a 2013³⁰⁶.

No entanto, considerando que a contratação é compulsória, bem como o desprestígio à formação profissional propriamente dita, a perspectiva de mera articulação entre oferta e demanda implica em contradições aparentes que não dão sustentação ao atendimento às demandas por mão de obra qualificada, nos termos de uma efetiva tentativa de política pública ativa de emprego, como:

³⁰⁴ BRASIL. Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11180.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

³⁰⁵ FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A Política de Educação Profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, SP. V. 26. Nº. 92. 2005.

³⁰⁶ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim da Aprendizagem Profissional, ano 2013 (Jan/Nov)**. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego / Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. 2013.

- o Estado vaticina a política pública como solução para a falta de mão de obra qualificada ao mesmo tempo em que releva a formação para o trabalho a aspecto secundário e;
- o setor produtivo reclama do “apagão de mão de obra”, mas privilegia os programas de investimento social privado sob o arcabouço ideológico da responsabilidade social empresarial, desvinculados à sua carência de recursos humanos.

b) uma visão da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT).

Como foi ressaltado, a Aprendizagem goza do privilégio de contar com uma burocracia responsável pelos nortes da política pública (a SPPE) e pela execução (a SIT). Os AFT dispõem frequentemente da publicação de notas técnicas para discorrer sobre suas interpretações da Aprendizagem que são, eventualmente, tomadas como consenso pela chefia da SIT. Tais publicações instruem não apenas os demais AFT como também todos os demais atores envolvidos na política pública.

Desta forma, fomenta-se que os AFT reflitam sobre a matéria, o que implica na revelação dos reais propósitos que perpassam o princípio das cotas. Assim, é possível compreender que permanece no interesse dos agentes do Estado, princípios morais na política pública que se alimentam de referenciais bastante antigos da Aprendizagem nacional:

Assim, as escolas profissionalizantes tem incluído em sua parte teórica noções de educação moral e cívica, em patente resgate de conceitos morais e educadores tão em falta atualmente nas famílias (MESQUITA, 2014, p.97)³⁰⁷.

A rigor, a AFT revela o propósito de portarias que parametrizam os conteúdos dirigidos pelas entidades sociais³⁰⁸.

Se a própria autora ressalta várias vezes em seu texto que a função da Aprendizagem é, sobretudo, prestar-se como instrumento de justiça social (MESQUITA, 2014), é coerente compreender a legitimidade e função da cota:

³⁰⁷ Isabella Baião de Mesquita era Auditora-Fiscal do Trabalho lotada à Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Minas Gerais (SRTE-MG) no início de 2014.

³⁰⁸ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 723, de 23 de abril de 2012. **Portal de Legislação do Ministério do Trabalho e Emprego**. Disponível em: < <http://portal.mte.gov.br/legislacao/portarias.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

Observa-se que há reconhecimento da intervenção estatal, mas de forma tal que a sociedade não perca seu engajamento. E é justamente isso que a legislação da aprendizagem prevê. Uma intervenção na livre iniciativa (ao prever cotas de obrigação compulsória para as empresas), mas com devido engajamento da sociedade (MESQUITA, 2014, pp.98-99).

Assim, a perspectiva da AFT é fazer com que as empresas entusiasmem-se, independente de sua disposição para tal, para assumirem um papel de agentes capacitadores. A expressão capacitação, neste caso, é a mesma compreendida por Amartya Sen, “(...) *capacitações aqui significam o poder real de decisão sobre planos de vida conferido aos indivíduos por sua associação a uma comunidade política abrangente*” (KERSTENETZKY, 2012, p.55), ou seja, trata-se de um constructo mais amplo que a qualificação para o trabalho, senão uma conquista política.

Ora, a questão que se coloca é justamente refletir se todas as empresas têm condições de engajar-se neste sentido, já que a todas são cobradas o cumprimento das cotas. A conclusão que se tem é que se a maioria das empresas não tiver condições de prover esta emancipação, principalmente porque ela implicaria em uma série de requisitos e fatores paralelos que convirjam neste sentido, restará ao aprendiz ao menos alguma formação e alguma renda.

Nota-se assim que falta à AFT compreender que as empresas não são cornucópias de saberes sistematizados como vaticina o discurso de algumas entidades sociais³⁰⁹, e que os jovens do século XXI não são entusiastas do despertar vocacional. Não à toa parte significativa dos países desenvolvidos buscou reformar sua Aprendizagem na virada do século. No entanto, é oportuno revelar a surpresa do agente público pelo fato da política pública não ter o ajuste perfeito entre as engrenagens jovem-família-empresa o qual acredita ser o natural:

A resistência vai desde a concepção de ingerência estatal na política empresarial à simples resistência em ensinar. E, por mais paradoxal que aparente ser, a resistência, por vezes, encontra-se até mesmo nos destinatários dos cursos de aprendizagem. Exemplo claro de tal passagem foram as dificuldades enfrentadas pela SRTE-GO em implantar a aprendizagem na construção civil (...) foram encontrados sérios entraves para encontrar jovens interessados a aprender tal ofício. A resistência foi encontrada na própria família, que preferia ver seus filhos ingressarem em

³⁰⁹ Ver no Apêndice B a análise da entidade social Formare.

cursos de aprendizagem administrativa a repetir o caminho paterno
(MESQUITA, 2014, pp.109-110).

O relato vai ao encontro da visão supra do *policy maker* ao compreender que a dinâmica da Aprendizagem é uma articulação sistemática entre oferta e demanda. Neste ponto, a AFT denuncia uma contradição em seu ponto de vista, que a rigor não é. Ignora-se, com efeito, a competência da empresa em assumir um papel de agente educador que ela não consegue fazer até mesmo para seus próprios empregados, visto os índices de rotatividade de pessoal. Ignoram-se também as particularidades de segmentos produtivos cuja trajetória profissional é distinta de outros segmentos em termos de emprego do conhecimento, rotatividade, salários, desafios, progressão de carreira, valores etc. Ignora-se, por fim, o bom senso das comunidades ao estimar aos seus descendentes, oportunidades melhores daquelas que eles tiveram no passado.

Enfim, se há contradição a ser revelada, é aquela que problematiza a sentença: *“Pela aprendizagem, concretiza-se a dignidade humana, vez que abre ao jovem a oportunidade de vislumbrar mais do que a simples face da sobrevivência”* (MESQUITA, 2014, p.110) à luz dos resultados da política pública.

Do que foi exposto, conclui-se que, para além das particularidades de seu desenvolvimento atreladas à sua trajetória histórica, há outros obstáculos no desenvolvimento da política pública:

One of these is the fact that the term ‘apprenticeship’ is associated by many policy makers, human resource managers, parents and students with an outdated concept of vocational education that does not fit the modern digital age (INAP, 2012, p.6).

O que foi possível concluir desta seção vai ao encontro do disposto pelo memorando do INAP, nos termos do extrato supracitado. Se a sociedade não compreende exatamente a função da formação profissional e da Aprendizagem, este é um problema do Estado, que não consegue tornar claro o propósito da política pública. Entretanto, se o próprio Estado tem uma visão deslocada da Aprendizagem e do cenário que o cerca, a complexidade se revela de um vulto maior ainda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho se valeu do institucionalismo histórico na condição de alicerce metodológico. Valeu-se ainda do recurso da multidisciplinaridade e abordagem comparativa relacional para maior fundamentação analítica. Esta tríade se revelou como a mais indicada para a investigação de uma ação do Estado centenária que envolve as dinâmicas de educação e trabalho aos jovens brasileiros, com paralelos em outras culturas³¹⁰.

Compreendendo que os capítulos que antecedem estas considerações finais se prestaram a uma visão relacional do objeto analisado, a seção a seguir terá como objetivo a interlocução com as hipóteses e a síntese visando não apenas compreender a metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude à luz da multidisciplinaridade apresentada e da lente do institucionalismo histórico, mas, longe de exaurir o assunto, estender a discussão.

5.1 A “socioaprendizagem” brasileira

O arcabouço de informações levantadas no capítulo 3 com referências às experiências internacionais é o contraponto necessário à análise apresentada no capítulo 4, isto é, a Aprendizagem brasileira à luz do institucionalismo histórico:

A comparação obriga a realizar um movimento de des-centramento e re-centramento: comparamos não para reconhecermo-nos no outro, nem para diferenciarmo-nos dele, mas para definir as próprias singularidades construídas historicamente, as influências comuns, as soluções específicas, para desnaturalizar as explicações construídas a partir de um olhar centrado em nós mesmos (PRONKO, 2003b, p.583).

Observando as experiências, evidencia-se que a Aprendizagem está longe de ser um produto avulso do arcabouço legislativo brasileiro, ou um mero cumprimento de cota, mas uma iniciativa de política pública dirigida à juventude, compartilhada por grande parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No entanto, os

³¹⁰ Sobre este tema, Pronko (2003b) menciona que “contemporaneamente, vem aumentando o exercício da multidisciplinaridade na realização dos estudos comparativos, numa tentativa de superar a compreensão fragmentada da realidade que, às vezes, a rígida separação disciplinar gera na abordagem de problemáticas de diferentes fatores. No caso do estudo de políticas públicas de trabalho e renda, por exemplo, podem combinar-se enfoques econômicos, sociológicos, educacionais e históricos (entre os mais óbvios) dos países/regiões/locais tomados como objetos da pesquisa para dar conta de uma temática tão complexa” (p.580).

cenários de construção de entendimento nacional em prol do desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social dos Estados de bem-estar social implicaram em modelos de Aprendizagem distintos em termos de operacionalização, embora, em alguns casos, compartilhassem objetivos comuns. Nos modelos mais amadurecidos, a política pública fazia e continua fazendo parte de um propósito amplo, na convergência e integração de políticas públicas, com diálogo tenaz entre o mundo da educação e do trabalho.

Entretanto, distintos foram os casos onde a Aprendizagem não se prestou a este diálogo, ou onde as tentativas de desenvolvimento de um Estado de bem-estar social foram deficitárias ou até mesmo inexistentes. Nestes casos, a política pública revelou-se fortemente caracterizada pelas matrizes assistencialistas e, em última análise, anêmica em termos de efetividade, configurando-se eventualmente em nítido mecanismo que propicia a precarização das relações de trabalho.

Assim, a partir da constatação do disposto até então, considera-se que houve grande felicidade por parte do legislador ao rubricar a política pública atual como “socioaprendizagem” no texto legal referente à Lei Federal nº 12.868/2013³¹¹. A Aprendizagem brasileira recebeu a rotulagem adequada pelas escolhas do Estado brasileiro, bem como o assentamento de foros políticos que, ao longo do tempo, definiram a gramática adequada à situação de cada época. No entanto, observa-se que a política pública brasileira não implicou em mera substituição de atores e conceitos, o que converge à leitura de Moraes F., (2010): “*Como se deduz dessa retrospectiva histórica, os conceitos legais de Aprendizagem e Aprendiz imbricam-se num tripé um tanto complicado: assistencialismo, educação e trabalho*” (p.181).

Esta seção busca concluir a análise da Aprendizagem brasileira. Em um primeiro momento, será analisada à luz das visões dos organismos internacionais bem como das experiências dos sistemas de Aprendizagem de outros países do mundo, a partir de um ferramental comparativo-referencial. Em um segundo momento, a análise será realizada tendo como apoio o institucionalismo histórico e uma abordagem sobre efetividade da política pública.

³¹¹ BRASIL. Lei nº 12.868, de 4 de novembro de 2013. Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12868.htm>. Acesso em 02 jan. 2014.

5.2 Referenciais internacionais

Esta dissertação revelou que diversos países que contavam com a Aprendizagem, promoveram mudanças na política pública de forma articulada com suas iniciativas de reforma do Estado no final do século passado. O mesmo se deu no Brasil. Revelou ainda que estas mudanças obedeceram a certos padrões, considerando a trajetória de cada país e o regime de Estado de bem-estar social a qual estavam veiculados. No Brasil, isso também não foi diferente.

Observa-se um padrão de desenvolvimento da Aprendizagem nos países anglófonos de forma que o Estado pouco interfere na Aprendizagem nacional em termos trabalhistas e também na formatação dos programas. Austrália e Canadá apresentam números significativos e, em um ponto característico (embora não exclusivo), revela-se o compromisso do Estado na disposição de incentivos diversos à contratação. Situação distinta se dá nos casos alemão, francês e holandês, onde o Estado é muito mais presente, ainda que conte com a interlocução necessária da sociedade civil, através das câmaras setoriais e, em maior ou menor escala, dos sindicatos. São reveladores os números na ordem de centenas de milhares de aprendizes contratados voluntariamente, quando contrastado com o modelo brasileiro, que implica em cota obrigatória às empresas, cuja formalização chegou a 327 mil em 2013 (conforme tabela 2).

Tabela 2 - Quadro comparativo da Aprendizagem nos países estudados - grandezas da política pública

País	Alemanha	Inglaterra	França	Estados Unidos	Brasil
Critério					
Força de trabalho (A)	41 milhões	30 milhões	25,7 milhões	135 milhões	107 milhões
Aprendizes formalizados (B)	1,5 milhão	457 mil	425 mil	400 mil	327 mil
Desemprego juvenil	8,00%	20,00%	26,00%	14,00%	18,40%
Incidência na relação B / A	3,66%	1,50%	1,70%	0,30%	0,31%

Fontes: Smith e Kemmis (2013), RAIS (2014), OCDE (2014)

Mais revelador ainda é considerar que estes países apresentam populações significativamente menores que o Brasil, e o percentual da população na faixa etária correspondente à Aprendizagem também é menor. Portanto, em que a política pública brasileira difere destes países?

Aprendizagem para estes países compôs um mecanismo de sustentação da malha social perante a segunda metade do século XX. A formação profissional fora

empregada como variante, mais ou menos articulada ao sistema educacional destes países para que os jovens tivessem acesso ao mercado de trabalho após o cumprimento da escolarização compulsória.

Configurou-se, no plano educacional, como “alternativa”³¹² para a trajetória pessoal de formação. No plano trabalhista, compôs em conjunto com outras políticas passivas e ativas de emprego e renda, a estrutura dos Estados de bem-estar social. A reestruturação da política pública em diversos países, portanto, não significa o declínio dos Estados de bem-estar social, mas um reflexo das iniciativas de reforma da administração pública para lidar de modo mais assertivo às expectativas de suas populações (KERSTENETZKY, 2012).

Desta forma, a Aprendizagem europeia tem buscado dialogar mais objetivamente às problemáticas do desemprego juvenil, de forma compartilhada a outras iniciativas políticas. O gráfico 5 compara os índices de desemprego juvenil dentre os países analisados, revelando que o Brasil ocupa uma posição intermediária entre os países. Observa-se que o desemprego juvenil atinge igualmente países desenvolvidos e em desenvolvimento (como Egito e Suécia, Inglaterra e Indonésia), não se tratando, portanto, de um estigma das nações em desenvolvimento, mas um tema que ascendeu às agendas políticas dos países.

Gráfico 5 - Índices de desemprego juvenil (15 a 24 anos) em 2013

Fontes: OCDE (2014), Cinterfor (2014) e AFDB (2014).

³¹² Ainda que pesem as considerações de Bourdieu (2009), Bourdieu e Boltanski (1998) e Bourdieu e Passeron (1992).

No Brasil, no entanto, a Aprendizagem caracterizou-se e ainda se caracteriza no trato do jovem em “risco social”, “marginalizado”, “vulnerável”, etc (MORAES, C., 2003). Ela não foi pensada e desenvolvida para integrar uma discussão mais ampla acerca da formação do tecido social e produtivo do país, tampouco uma ação objetiva no combate ao desemprego juvenil. Ao contrário, manteve-se vigente e desarticulada às diversas iniciativas de programas de formação profissional que foram e continuam sendo propostas.

Neste sentido, os números significativos de aprendizes formalizados na Alemanha, Canadá e Austrália refletem não apenas a maturidade de uma cultura de formação da iniciativa privada (em prol do desenvolvimento econômico), mas a valorização histórica da educação pela sociedade civil e política (na condição de direito fundamental a todos) bem como a elevação do trabalho, em todos os sentidos, como parte integrante de um projeto de vida.

Assim, um indicador de como a educação para o trabalho articula-se em um projeto de vida é a incidência de aprendizes formalizados na força de trabalho, o que revela a maturidade da política pública e sua sustentação efetiva pela sociedade que a valoriza. O gráfico 6³¹³, neste sentido, apresenta os índices dos países analisados.

Gráfico 6 - Incidência de aprendizes formalizados na força de trabalho

Fontes: SENCE (2010), Smith e Kemmis (2013), SENA (2013), RAIS (2014), OCDE (2014), Spaninks (2014)

³¹³ Índices foram gerados com base na quantidade de aprendizes formalizados sobre o tamanho da força de trabalho. Os números se referem a anos diferentes, a saber: Alemanha (2011), Inglaterra (2011), França (2011), Estados Unidos (2011), Chile (2010), Índia (2012), Holanda (2012), Espanha (2012), Turquia (2010), Canadá (2012), Austrália (2012), Egito (2012), África do Sul (2011), Indonésia (2012), Colômbia (2013) e Brasil (2013).

No Brasil, no entanto, os números são pequenos e reflexos da pressão fiscalizatória, dada a ausência de uma consciência coletiva empresarial que compreenda a formação como elemento de sustentabilidade do empreendimento econômico. Esta dissertação reuniu elementos para considerar que este vácuo é reflexo de um processo histórico de desvalorização da formação profissional brasileira e do trabalho manual comumente dirigido às camadas populares.

Em que pese haver uma baixa predisposição do empresariado latino-americano para enveredar esforços voluntários em prol da Aprendizagem (LABARCA, 2013, p.69), não deixa de ser emblemático, portanto, em termos da dinâmica entre educação e trabalho, que após quase seis décadas para forjar uma cultura de formação nas empresas brasileiras, a obrigatoriedade disposta no Estado Novo (cota obrigatória de contratação) foi renovada na virada para o século XXI.

Reflexo do “*path dependence*”, a política pública não acompanhou o desenvolvimento produtivo e econômico do Brasil ao longo do século XX. Nossa Aprendizagem, assim, se manteve para administrar as opções de educação e trabalho da juventude. Não foi dirigida à composição da estrutura de nossa malha social a partir da empregabilidade. Ainda que tenha sido dirigida às empresas durante o Estado Novo a partir da proeminência de determinados empreendedores como alguns representantes do patronato industrial, a iniciativa privada não assimilou a importância da formação profissional ao longo do século XX se comparado aos modelos europeus analisados.

Dando sequência ao processo comparativo, outro ponto a ser destacado se refere à influência dos CFA franceses na proposição das soluções latino-americanas analisadas para se encarregarem do desenvolvimento de suas políticas TVET. Castro, C. (2003) dispõe que estes países se espelharam nos modelos institucionalizados europeus para desenvolvimento de aparatos “I e S” atualmente vigentes para que dessem conta da formação profissional em seus países. A baixa cultura das empresas para investir em formação profissional aliada à baixa competitividade inviabilizaria soluções como a norte-americana, para dar poder às áreas de recursos humanos das empresas para lidarem com a questão de qualificação de mão de obra.

Assim, os países latino-americanos analisados, incluindo o Brasil (bem como outros da região não contemplados nesta dissertação) criaram agências executivas para

gerir toda a política pública e não apenas formar mão de obra (CASTRO, C., 2003), embora, no Brasil, os SNA já tiveram o poder que SENA e SENCE gozam atualmente em seus países. A estes aparatos executivos, muito se deve quanto ao desenvolvimento produtivo destes países. Como ressaltado, o subproduto deste processo (talvez seu ônus), seja o fato dos aparatos “I e S” se constituírem como as lideranças dos processos de profissionalização, formação profissional e até mesmo inovação, espaço que deveria ser ocupado pelas empresas em diversas cadeias produtivas. Eis porque seus modelos de Aprendizagem pouco dialogam com as agendas das empresas latino-americanas: porque assumem discursos solitários, só amparados por eventuais disposições legais compulsórias, como nos casos brasileiro e colombiano. A discussão de Estado sobre a qualidade da formação torna-se acessória, ainda que a literatura destaque ser este um elemento crítico³¹⁴.

Esta discussão, portanto, permite resgatar alguns elementos que foram citados pelos organismos internacionais como boas práticas e indicadores de amadurecimento das políticas TVET, as quais incluem a Aprendizagem. O Banco Mundial, ao considerar como experiências de sucesso as iniciativas australiana, alemã e holandesa pela alta representatividade de aprendizes na força de trabalho destes países, estimula subsídios e incentivos para a contratação de aprendizes. Isto inexistia no Brasil. O único diferencial é a redução da alíquota do FGTS de 8% para 2%. Com efeito, a visão geral é contrária à ideia de incentivo, não apenas pela contratação obrigatória, mas principalmente pela elevada cota quando o MTE dispõe para que todas as ocupações qualificadas, semi-qualificadas ou não qualificadas sejam elegíveis ao cálculo da cota. Assim, a possibilidade de efetivação ao término dos contratos reduz-se significativamente. Questiona-se inclusive se a cota obrigatória auxilia na manutenção de índices “administráveis” do desemprego juvenil no Brasil, igual a 18,4% em 2013. Finalmente, o Banco Mundial adota como critério de qualidade o emprego da Aprendizagem como redutor das lacunas de mão de obra qualificada, o que será discutido na seção adiante.

Já a OCDE é crítica em relação aos modelos cuja formação profissional resulta em um “beco sem saída” aos aprendizes, isto é, uma formação com terminalidade sem

³¹⁴ *Raising the status of apprenticeships (and vocational education more generally) will depend on raising their quality. Apprenticeships can, and should, be a powerful tool to address high youth unemployment and support a more dynamic economy. However, this requires an institutional framework in place to support much deeper economic and social aims than simply the ability to perform well in, what is for many apprentices, a relatively low-skilled job* (DOLPHIN e LANNING, 2011, p.16).

progressão para estudos posteriores. A Aprendizagem brasileira não apresenta diálogo com o sistema de educação profissional do país, senão na condição da formação profissional como veículo da relação trabalhista (o que a aproxima do modelo argentino). Apesar de a LDB prever em seu artigo 1º que a educação se dá em ambientes diversos, o que inclui ONGs e empresas³¹⁵, e o artigo 62 do ECA dispor que a Aprendizagem deve ser ministrada segundo os parâmetros educacionais nacionais³¹⁶, inexistem no país algum nível ou ramo da educação profissional que viabilize a Aprendizagem, como categoria própria de formação profissional³¹⁷, diferente de alguns países analisados. Soma-se à questão o reflexo da dualidade da educação nacional, mais especificamente do modelo de nossa educação secundária, eminentemente teórica e preparatória para os exames vestibulares, sem espaço para a integração da educação profissional e tecnológica no universo do Ensino Médio.

Neste sentido, convém observar o gráfico 7, na sequência, que apresenta o cruzamento de dados entre desemprego juvenil e incidência de aprendizes na força de trabalho. Ele revela que os países localizados no quadrante 1 apresentam a estrutura mais amadurecida da Aprendizagem, por resultar em alto índice de aprendizes na força de trabalho e baixo desemprego juvenil. O que estes países têm em comum é a articulação formal entre Aprendizagem e o sistema educacional, bem como a estrutura de governança com diversos atores sociais no trato da política pública. O quadrante 3 apresenta a maior concentração das experiências analisadas, o que sugere que a política pública encontra-se no estágio de amadurecimento e transição (principalmente dos países com até 1% de aprendizes na força de trabalho). O Brasil, neste sentido, não ocupa uma posição de destaque, revelando que a Aprendizagem nacional é uma tentativa de resposta a problemas diversos, assim como os casos dos diversos países que o cerca mais proximamente neste quadrante.

³¹⁵ BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

³¹⁶ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o estatuto da criança e do adolescente e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

³¹⁷ BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o §2º do artigo 36 e os artigos 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

Gráfico 7 - Dispersão entre desemprego juvenil e incidência de aprendizes na força de trabalho

Fontes: SENCE (2010), Smith e Kemmis (2013), SENA (2013), RAIS (2014), OCDE (2014), Spaninks (2014), AFDB (2014), Cinterfor (2014)

Todavia, há elementos positivos na trajetória recente da política pública nacional aos olhos de alguns organismos internacionais, como o INAP. Assim, o MTE deposita esforços na articulação do CONAP, objetivando regulamentar toda a oferta de programas de Aprendizagem. Esta parametrização, no entanto, não se baseia nos parâmetros da UNEVOC, iniciativa da UNESCO (2004b) para políticas TVET, conforme os modelos internacionais. Em outro ponto de destaque, a Aprendizagem se torna um veículo para a profissionalização das pessoas com deficiências, também beneficiárias de outra política pública de contratação compulsória pelas empresas. Há exceções na legislação para tornar possível e atrativa a contratação de deficientes na condição de aprendizes, como flexibilidade na duração dos contratos e na idade máxima para contratação.

O IZA ressalta que apenas algumas empresas deveriam ser elegíveis para o desenvolvimento da prática profissional, julgando que parte significativa não reúne condições para prover uma formação de qualidade aos jovens. A rigor, a legislação da Aprendizagem contempla alternativas de formação, de modo a permitir que a parte prática se desenvolva nas instalações das entidades formadoras se tiverem condições para tanto³¹⁸, o que seria justamente o caso da infraestrutura disponível dos SNA para prática simulada. Todavia, os AFT resistem em aceitar esta prática³¹⁹,

³¹⁸ BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

³¹⁹ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Manual da Aprendizagem: o que é preciso saber para contratar o aprendiz**. 7. ed. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego / Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e Secretaria de Inspeção do Trabalho. 2011. p.16.

o que resulta em casos de acidentes de trabalho e em precarização de relações trabalhistas, impossíveis de serem apuradas devido à exígua quantidade de AFT com dedicação exclusiva ao tema. A justificativa destes é que a formação integral na entidade formadora frustraria o *ethos* da política pública quanto à inserção dos jovens no ambiente empresarial. Reforça-se, portanto, a avaliação de que a formação profissional *per se* (bem como o desdobramento da discussão em relação à qualidade) é periférica na Aprendizagem brasileira.

Finalmente, mas não por isso menos importante, cumpre ressaltar a problemática referente à legitimidade no trato com os aprendizes em alguns países europeus, conforme apontado por Schriewer (1990). Em suma, a Aprendizagem medieval se reestruturou nestes países a partir de condições históricas próprias que implicaram no desenvolvimento de trajetórias distintas das políticas públicas e, consequentemente, características muito distintas. Se o modelo alemão caracterizou-se pela mediação das câmaras patronais para a condução da política pública, o modelo francês destacou-se pelo liberalismo individualista patrocinado pelo centralismo estatal. Portanto, os quatro modelos internacionais analisados de forma mais profunda foram caracterizados sempre por três aspectos mais significativos em relação à sua característica histórica e funcional, sua dinâmica relacional proeminente, e seu propósito social / amplitude de atuação como política pública. Quando o modelo brasileiro é confrontado com estes quatro países, teríamos a seguinte composição:

Tabela 3 - Quadro comparativo da Aprendizagem nos países estudados - características da política pública

País	Alemanha	Inglaterra	França	Estados Unidos	Brasil
Critério					
Característica histórica e funcional	Tradição gremista de valorização da prática profissional na empresa como promotora de formação profissional.	Tradição de empoderamento da iniciativa privada para definição dos rumos da formação profissional.	Tradição educacional de valorização do ensino público como promotor de formação profissional.	Tradição de empoderamento da iniciativa privada para definição dos rumos da formação profissional.	Tradição de direcionamento àqueles sem acesso à educação de qualidade e baixa valorização da formação profissional.
Dinâmica relacional proeminente	Responsabilidades mediadas por agente investido de autoridade pública, articulado a um histórico de governança para assunção de papéis.	Responsabilidades mediadas pelo Estado, para que se configure como um arranjo entre empresa e aprendiz.	Responsabilidades mediadas pelo Estado, para que se configure como um arranjo entre empresa e aprendiz.	Ausência de mediação para que se configure essencialmente como um arranjo entre empresa e aprendiz.	Responsabilidades mediadas pelo Estado em prol da ação promovida pelas entidades formadoras e cumprimento pelas empresas.
Propósito social e amplitude de atuação	Aprendizagem como resultado de responsabilização pública ao serviço da composição do tecido social e da estrutura econômica alemã.	Aprendizagem como resultado da responsabilização pública no provimento de meios para composição de mão de obra qualificada e no combate ao desemprego juvenil.	Aprendizagem como resultado de responsabilização pública ao serviço da composição do tecido social e da estrutura econômica francesa.	Aprendizagem é uma oportunidade para um público majoritariamente adulto que não tem acesso a cursos superiores de reconhecimento e qualidade.	Aprendizagem é uma obrigação das empresas para viabilizarem o direito à profissionalização dos jovens em risco social.

Fonte: José Rodrigo Paprotzki Veloso, 2015

Após análise pormenorizada dos modelos europeus nas seções anteriores, para chegar a estas conclusões, cumpre observar especificamente as disposições referentes ao Brasil no contraste com as demais. Do ponto de vista histórico e funcional, a Aprendizagem brasileira difere sistematicamente pela desvalorização da formação profissional, historicamente considerada como uma variante educacional de segunda categoria. Ainda que em outros países a formação para o trabalho tenha sido um assunto mais pertinente à dinâmica da empresa do que propriamente do Estado, esta condição também foi deficitária no Brasil, principalmente pela baixa competitividade existente e pela ampla disponibilidade de mão de obra.

A análise referente à dinâmica relacional proeminente destaca um modelo bastante distinto no caso brasileiro. A Aprendizagem brasileira não se revela como um mecanismo à disposição da sociedade para proporcionar meios de acesso aos atores envolvidos. Justifica-se a afirmação tanto pela ausência de incentivos do Estado, como pela baixa disposição das empresas em qualificar pessoas; quanto pela incapacidade das entidades sociais em prover mão de obra qualificada para sanar as lacunas do mercado de trabalho. Trata-se de uma política “*top-down*”, cuja dinâmica relacional se traduz em um dispositivo a ser cumprido pelos atores. Por fim, o que mais destoa da Aprendizagem brasileira é o seu propósito, cuja responsabilidade recai menos sobre o Estado e mais sobre as empresas, verdadeiras financiadoras de um programa predominantemente assistencial, rubrica compartilhada pelos agentes do Estado, pelas entidades sociais e pelas empresas.

Em suma, a Aprendizagem nunca foi crítica em termos educacionais e econômicos para o Brasil. Se esta comparação entre os países permitiu leituras distintas sobre a política pública, cumpre ressaltar que a legitimidade do Estado em legislar e fazer cumprir a lei, no entanto, não o livra da responsabilidade de modernizar seu sistema educacional para maior diálogo com o mundo do trabalho. Por não fazê-lo, sobrecarrega a iniciativa privada para prover o direito à profissionalização dos jovens. Esta é a grande diferença entre o Brasil e as nações desenvolvidas cujo índice de aprendizes na força de trabalho é significativo.

5.3 Camadas históricas

Evidencia-se que a trajetória da Aprendizagem brasileira ao longo de sua história corresponde a uma política pública cujo propósito primordial venha a ser uma ação

dirigida à juventude (ainda menor de idade), definida sem ou com sua participação dependendo da temporalidade, mas com um conteúdo não necessariamente vinculado à articulação com o mercado de trabalho, tampouco à educação de qualidade como era de se esperar.

O retrato atual da evolução da Aprendizagem brasileira (olhando deste ponto – inclusive – para trás) revela que a juventude conquistou o direito de fazer as perguntas e também elaborar as respostas em conjunto com outros atores, mas a partir de um limite pequeno de respostas elencadas pelo Estado, aquelas que os *policy makers* historicamente já conhecem, mas ignoram seus resultados. Tal orientação aproxima-se à lógica do modelo “*garbage can*” (HOWLETT, RANESH e PERL, 2013, pp.170-171; SOUZA, C., 2007), onde a tomada de decisão se configura como um processo ambíguo e imprevisível, pautado no desconhecimento de relações causais e relacionando-se com a busca de meios possíveis para o alcance de objetivos muitas vezes incertos. A rigor, é o “possível” expresso pelas palavras do Ministro Francisco Dornelles nas considerações anteriores à promulgação da Lei Federal nº 10.097/2000 que renovou a Aprendizagem nacional³²⁰.

O emprego do terceiro setor não se coaduna somente com a filosofia da reforma da administração pública, mas com a lógica de nossa modernização conservadora. Montañó (2002) dispõe que a atuação das entidades sociais é marcada pelo “possibilismo”, isto é, considera como fato consumado os fenômenos resultantes do processo de globalização, como flexibilização e precarização das relações de trabalho, temas sensíveis às questões de formação e empregabilidade dos jovens, por exemplo. Desta forma, com a premissa da não superação do modelo econômico vigente, “(...) procura-se, no seu interior, a melhora possível, a mudança possível, a participação possível. Instaura-se a cultura do possibilismo” (MONTAÑO, 2002, p.140). Portanto, sua característica solidária, é marcadamente despolitizada: não se luta pela reversão do *status*, mas uma ação dentro da ordem, o que acaba por legitimá-la, consequentemente reforçando os estigmas dos públicos beneficiários destas políticas públicas.

Aliás, se esta for a diretriz do Estado em termos de garantia dos direitos da juventude à educação e trabalho, não deixa de conservar a característica que lhe foi

³²⁰ BRASIL. Projeto de lei nº 2.845. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Diário da Câmara dos Deputados**. 26 abr. 2000, pp.16.686-16.687.

marcante ao longo da história da Aprendizagem nacional, ao lidar com as questões de empregabilidade juvenil atuais (JARDIM, 2009). Vale ressaltar que, paralelo ao discurso destes, a última atualização legal da Aprendizagem³²¹ se refere à inclusão do SINASE para que recorra à relação de Aprendizagem no trato com autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas. Portanto, persiste a ideia da formação profissional, em especial esta política pública, disponibilizada como elemento corretivo e moralizador. Com efeito, a noção de risco social ainda preenche a discussão das políticas públicas dirigidas à juventude (OLIVEIRA, M., 2011, p.36) em sentido oposto à valorização do trabalho em si, posto que a vocação tem sua acepção exaurida, excluída do sentido do trabalho, para que reste apenas a importância irremediável do labor, da atividade que remunera, independente de fazer algum sentido ao sujeito (SENNETT, 2012b) e para a surpresa dos *policy makers*.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, pp.230-231) analisam quatro relações entre os produtos e processos políticos articulados à mudança política como ferramenta de análise das políticas públicas. Para tanto, apropriam-se do conceito de “*layering*” de Thelen (2003). São elas:

- Deriva: fins políticos mudam enquanto o arranjo político permanece. Segundo os autores, situação como esta indica políticas públicas ineficazes. Corresponde aos modelos desenvolvidos nos países que buscaram revigorar a Aprendizagem como antídoto ao desemprego juvenil, como os Estados Unidos e Espanha. Ainda que aparentemente pode-se imaginar que a Aprendizagem brasileira se encaixe neste modelo, ela não corresponde, pois os fins não foram simplesmente substituídos ao longo do tempo e o arranjo político se alterou, conforme análise realizada nesta dissertação;
- Conversão: fins políticos permanecem enquanto o arranjo político muda. Segundo os autores, esta particularidade implica em políticas mal geridas, isto é, a recomposição dos meios necessariamente implica em distúrbios internos que dificultam a consolidação de uma imagem política definida, gerando

³²¹ BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nºs 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 13 jun. 2014.

ambiguidades. Não é o caso da Aprendizagem brasileira, mas é possível compreender que se trata do caso da trajetória da política pública na África do Sul;

- Substituição: fins políticos mudam à medida que mudam os arranjos políticos. Há um esforço consciente de reestruturação que, nos termos dos autores, tem a maior chance de obtenção de êxito. Também não é o caso brasileiro, posto que a Aprendizagem nacional não deixou de ser o que era. Pelo que foi possível analisar, trata-se dos casos da Alemanha, França e Inglaterra, ao longo da trajetória de suas políticas públicas, cujas conjunturas críticas foram muito significativas e implicaram em novos marcos para composição dos “*feedbacks*”. Ainda que os processos de mudança de longo prazo sejam distintos nos três países, observou-se que seus modelos se transformaram (diferentemente quando comparados entre si) conforme sua trajetória histórica. Portanto, compreende-se que a metamorfose da política pública (e as reformas na virada para o século XXI corroboram o argumento), não se restringe ao modelo brasileiro;
- Adição de camadas: novos fins e meios são adicionados aos existentes. Segundo os autores, esta iniciativa promoverá incoerência entre os fins políticos e inconsistência com respeito aos meios políticos, implicando em políticas mal geridas e ineficazes. Naturalmente, é o que ocorre à medida que o arranjo político se mantém instável com novas acomodações e disputas de uma imagem consensual interna já que as pressões são divergentes em termos do foro político. Corresponde aos modelos desenvolvidos no Egito, Índia e Indonésia, cuja Aprendizagem se presta à correção de outras políticas públicas. Neste sentido, a Aprendizagem se vale para corrigir a evasão escolar, a precarização ou combater o trabalho infantil.

Em vista do exposto até agora, a adição de camadas ou, nos termos de Thelen (2003), “*layering*”, é precisamente o caso da Aprendizagem brasileira quando analisado seu desenvolvimento. A própria variação da concepção acerca da juventude vai ao encontro da adição de camadas na Aprendizagem e corrobora a afirmação acima.

Conforme disposto pela UNESCO (2004a, pp.140-142), para o desenvolvimento de políticas públicas à juventude, os enfoques dirigidos a este público abrangeram

quatro grandes perspectivas: como grupo de risco, como sujeito de direitos, protagonismo juvenil e de construção social. Em relação ao modelo brasileiro, estes enfoques não foram sucedidos ao longo do tempo, mas incorporados, um a um, na tentativa de dar respostas à pluralidade de demandas que vão, respectivamente, desde os serviços básicos até os direitos de cidadania, à participação e ao empoderamento, isto é, possibilidade de que o jovem venha a ter capacidade de construção de projetos de vida (AGUILLERA, 2013).

Assim, é possível especular que políticas como o Planfor, PNQ, PNPE, ProJovem, Pronatec e também a Aprendizagem são apresentadas para que deem respostas no âmbito juvenil para o cumprimento de algumas destas expectativas, em algum nível. São, a rigor, soluções a procura dos problemas. Isto é, se uma política permitiu geração de renda, ainda que seja plenamente assistencial, pode ser observada como positiva, assim como uma ineficaz política pública que ao menos tenha garantido à juventude assumir as articulações programáticas em seu próprio benefício ou que resulte em autovalorização (TAVARES, 2011). Portanto, a adoção de programas de qualificação com expectativas distintas da qualificação, rotulados como “sociais” envolvem críticas:

Como dito e redito, formação profissional por si só não cria empregos. Para que seja eficiente, ela precisa ser cuidadosamente direcionada para habilidades em demanda pelo mercado e para exigências ocupacionais emergentes. O fracasso em direcionar a qualificação profissional neste sentido pode ser visto como a razão básica pela qual a maioria dos programas de formação profissional, que buscam objetivos sociais sem prestar atenção ao contexto econômico adequado, produzam resultados pouco convincentes (CASTRO, C., 2003, p.161).

Esta mescla de incoerência e inconsistência corrobora os argumentos de Howlett, Ramesh e Perl (2013) acima descritos e recai inevitavelmente em uma discussão sobre efetividade.

Logo, de modo objetivo, ainda que os contratos continuem aumentando no sentido de cumprimento das metas do MTE, bem como a oferta de mais entidades provedoras e mais empresas cumprindo a legislação, estaria a política pública atendendo às demandas de qualificação profissional da economia produtiva com o perfil profissional de conclusão dos egressos das entidades sociais, cerca de dois terços como escriturários³²²? Conforme cita Abrucio (2007):

³²² Cf. apurado na seção referente aos dados quantitativos, capítulo 2.

A efetividade é outro eixo fundamental para uma visão de gestão de longo prazo, uma vez que as políticas públicas cada vez mais têm seu desempenho avaliado pelos resultados efetivos que trazem aos cidadãos. Por exemplo, no norte da efetividade é reduzir a criminalidade, e não construir presídios. Desse modo, para além da eficácia – construída pelos produtos da ação governamental –, a ação efetiva é mensurada por indicadores de impacto. A gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores (p.82).

No entanto, não se observa outro indicador senão a quantidade de contratos celebrados (o que nos aproxima do modelo norte-americano) e outras avaliações da Aprendizagem em caráter formal e até mesmo contraditórias e superestimadas. A UNESCO (2004a), analisando a oferta de políticas públicas à juventude brasileira, também tece comentários neste sentido:

(...) seria necessária uma avaliação para saber até que ponto a aposta na responsabilidade social das empresas que empregam estes jovens tem bons resultados, e se funcionam também os mecanismos de acompanhamento e de avaliação da qualidade dos empregos oferecidos aos jovens, para evitar que a força de trabalho jovem seja utilizada, mais uma vez, como mão de obra barata, para substituir profissionais e trabalhadores adultos (UNESCO, p.213).

O questionamento do organismo internacional, no entanto, parece encontrar respostas na literatura sobre políticas de formação profissional dirigidas à juventude:

Dados de avaliação têm revelado como na pós-qualificação o jovem é deixado à própria sorte, já que a entrada e permanência no mercado de trabalho ainda se encontram débeis. Constituem inserções precárias, temporárias e insuficientes do ponto de vista do combate ao desemprego, demonstrando sua ineficácia para dar resposta isoladamente à integração das juventudes brasileiras ao mundo do trabalho (VELASCO, 2012, p.256).

Em vista do exposto de sua trajetória, algumas repostas podem ser elaboradas às questões elencadas na introdução.

Quando perguntado se a Aprendizagem tem sido transformadora para os jovens enquanto sujeitos de direitos, a análise sugere que não. Historicamente foi articulada para dar respostas ao disciplinamento da juventude que sequer teve espaço para ser ouvida, funcionando por meio de uma lógica a qual a dedicação a alguma atividade laboral, sobretudo por meio do vínculo empregatício, tivesse o caráter edificante esperado. Assim, a política pública se volta ao preenchimento de lacunas de uma cidadania fragmentada, neste sentido, compartilhando características indianas, egípcias e indonésias. Apenas recentemente o jovem ascende como sujeito de direitos, mas um sujeito formal, pouco articulado ao jovem real que

demanda, nos termos de Abramo³²³ (2008 apud RIBEIRO, 2011), por uma educação que “caiba na vida”.

E para as empresas, a política pública tem cumprido o papel de articulação oferta e demanda por mão de obra qualificada? A análise também sugere que não. Neste caso, a constatação é simples, pois, se a Aprendizagem tivesse os resultados efetivos que os *policy makers* louvam, não haveria a reclamatória constante de “apagão de mão de obra qualificada”, afinal, “70% das ocupações criadas no Brasil estiveram concentradas em atividades que não tem a ver com modernização técnica e produtiva” (POCHMANN, 2012, p.47). As empresas efetivamente contratam os aprendizes porque são obrigadas, distante do engajamento vaticinado. A baixa qualificação também resultante da baixa qualidade da educação geral proporcionada aos alunos matriculados nas distintas entidades formadoras (incluindo os SNA), o que também é reflexo de sua trajetória histórica, de forma que são elementos que sugerem que a Aprendizagem reproduz características do Planfor, PNQ, PNPE e ProJovem e, portanto, não se presta ao atendimento às demandas por mão de obra qualificada.

Em relação às duas questões apontadas, basta refletir quanto à pertinência da formação de aprendizes nas ocupações de gandula, frentista ou empacotador de supermercado³²⁴. O que se espera efetivamente destes programas? Certamente não é o desenvolvimento do apuro e rigor técnico-profissional da atividade laboral. Tampouco implica em qualquer promoção de autoconhecimento e fomento à cidadania. Nos termos de Baumgartner e Jones (2009), a imagem política almejada é, em última análise, a de provimento de paz social. Assim, em última instância, trata-se de um acordo velado entre as partes envolvidas: a empresa cumpre sua cota; a entidade formadora tem sua receita com a venda do programa de formação; o MTE tem seus contratos formalizados; e o jovem “vulnerável”, finalmente, tem alguma renda e uma tutela institucionalizada de requisito à moralidade. Ausentes as discussões dirigidas sobre as providências a serem tomadas em relação à qualidade da educação e as condições de atuação no mercado de trabalho, a política pública traveste-se de direito à formação profissional assim como qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, no entanto,

³²³ ABRAMO. Helena W. Que é ser jovem no Brasil hoje? In: Ser joven em Sudamerica. **Diálogos para La construcción de la democracia regional**. Valparaíso, Chile. Ediciones Cidpa. 2008.

³²⁴ Ver no Apêndice B, a seção referente à entidade social SindiClube.

O pressuposto central desta concepção de cidadania parece ser o estabelecimento de uma sociabilidade local que atue de forma preventiva contra os riscos de ruptura social a partir da naturalização das desigualdades do sistema e da introjeção dos mecanismos de diferenciação. O papel da escola é construir coletivamente uma identidade cultural que contemple tal sociabilidade de modo a formar cidadãos e trabalhadores com o capitalismo tardio. O interessante é que se o sistema de ensino é pensado como superado e, portanto passível de ser modificado, o mesmo não ocorre com uma sociabilidade que desemprega e subemprega (ARRUDA, 2011, p.136).

Em que pesem as problemáticas levantadas, há de se considerar um ponto relevante. As reformas da administração pública a partir da redemocratização no Brasil instigaram a participação de novos agentes, em formato distinto da modernização autoritária. Este posicionamento vai ao encontro do disposto por Schattschneider³²⁵ (1960 apud BAUMGARTNER e JONES, 2009) quando destaca que o alargamento do escopo de participação de uma política pública, o que é precisamente o caso da Aprendizagem brasileira hoje, é essencial para o amadurecimento do processo democrático. Assim, a partir de uma visão da legitimidade de uma política pública, isto é, “(...) se o *Estado é democrático*, os resultados visados devem estar alinhados com as escolhas da sociedade” (PACHECO, 2010, p.218), é inegável que o pêndulo da balança da Aprendizagem no século XXI pesará para maior participação democrática, premissa que, salvo melhor juízo, deverá permanecer e é positiva (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2013). Portanto, é salutar vislumbrar que haja aprendizado com os modelos de maior governança, como Alemanha e Canadá.

5.4 Revisitando as hipóteses

O emprego do institucionalismo histórico permitiu analisar a Aprendizagem em perspectiva macro, verificando contradições no desenvolvimento da política pública que suscitam discussões mais profundas com vistas à sua interpretação. Preliminarmente, assim como enunciado na introdução, afirma-se, confirmando o disposto pela hipótese principal, que a política pública não assume um papel dirigido à articulação entre os universos da educação e trabalho para a juventude. De modo sintético, tal afirmação se justifica por conta de sua trajetória, as contradições presentes e críticas acerca de sua efetividade.

³²⁵ SCHATTSCHEIDER, Elmer E. **The Semisovereign People**. Nova York, Estados Unidos: Holt, Rinehart and Winston. 1960.

Assim, em vista do analisado à luz do institucionalismo histórico e, objetivando gerar subsídios para dar conta às hipóteses secundárias, cumpre dispor as seguintes posições quanto às questões colocadas na Introdução desta dissertação:

- O Estado vê a Aprendizagem como política de formação para o mercado de trabalho, ainda que seu olhar se dê em termos quantitativos quanto à celebração de contratos, bem como disposições formais, como é o caso da tênue relação entre a educação geral e a formação profissional. O Estado não tem a visão de articular a formação para o trabalho com o conceito de vocação. Tem como norte as formalizações de vínculo empregatício, sob um *ethos* assistencial. Para tanto, fomenta valores e práticas ressaltados pelas entidades sociais, ainda que não homogêneos, para tornar rápida e efetiva a contratação de aprendizes pelas empresas;
- Os SNA, criados inicialmente para dar conta da formação de aprendizes, ainda são objeto de interesse do Estado por sua capilaridade e diversidade, mas já não correspondem às expectativas do poder público na liderança deste monopólio político;
- O setor produtivo que vê na Aprendizagem um programa assistencial, não observa contradição quando critica a falta de mão de obra qualificada. A temática referente à responsabilidade social empresarial e investimento social privado são assuntos da agenda das empresas e não se relacionam à qualificação de recursos humanos. O poder público corrobora esta visão ao disciplinar a Aprendizagem como um programa compulsório de natureza assistencial ao premiar as iniciativas das empresas e ao disseminar esta lógica pela fiscalização do trabalho;
- Não se pode afirmar ainda se a Aprendizagem responde aos anseios da juventude organizada para lhe prover espaço nas discussões de políticas públicas que lhes dizem respeito, como educação e trabalho. Como a constituição do Conjuve é recente, não há elementos para analisar os impactos desta mobilização junto ao planejamento e execução da política pública para contornar uma trajetória de moralidade e obediência até então trilhada. Em termos de correspondência aos anseios da juventude por uma efetiva política de inserção do jovem ao mercado de trabalho, pode-se considerar que estão sendo inseridos, sem saber, entretanto, se estas

condições não implicam em precarização e, principalmente, empoderamento dos jovens para que tenham condições de manter sua empregabilidade, isto é, incluídos à economia ativa formal após o término das relações cobertas pela Aprendizagem – de modo que a qualidade da formação e educação básica são críticos.

- Os sindicatos não observam a Aprendizagem como uma política pública que lhes dizem respeito, pois não a compreendem como uma efetiva política ativa de emprego para formação de trabalhadores. Historicamente, foram aliados de uma relação que, comparativamente, foi cara a alguns modelos europeus. No máximo, convém às representações sindicais mobilizar seus segmentos de participação juvenil aos fóruns, mas esta iniciativa está longe de engajamento em uma sistemática que valorize a educação geral e a qualificação profissional como um direito dos futuros trabalhadores.

Uma vez dispostas as considerações acima, é possível verificar se as hipóteses secundárias foram atendidas.

- Nos termos da análise efetuada e, corroborando os termos de Lowi³²⁶, “*policy determine politics*” (1964 apud ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2011, p.44), a Aprendizagem é resultado da trajetória de dependência baseada em ideias e valores que a constituíram ao longo de sua existência, pontuada por marcações críticas na condição de reflexos das iniciativas de reforma do Estado brasileiro;
- Não se pode afirmar que a Aprendizagem se torna, apenas a partir da redemocratização e coincidente com a tentativa de reforma do Estado, uma ação ordenada deste cuja finalidade, na essência, é uma proposta assistencialista. Conforme foi possível apurar, o caráter assistencialista, articulado às gramáticas características de gestão pública (SOUZA, F., 2009; NUNES, 2010), estão presentes, embora acompanhadas de outros fenômenos. Nos termos do conceito de “*layering*” de Thelen (2003), o caráter moralista e assistencialista da Aprendizagem foi sua origem e sempre se fez presente, de modo que não se pode determinar que houve uma substituição de suas características. A expressão metamorfose, contida do título desta dissertação é a expressão que melhor se articula com a Aprendizagem: trata-

³²⁶ LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory. **World Politics**, Princeton, Estados Unidos: Center of International Studies, Princeton University, Nº 16. 1964.

se de uma mudança para outro estágio, sem deixar de ser o que outrora tenha sido;

- A despeito do exemplo da formação do *gandula*³²⁷, não se pode afirmar que a qualidade da qualificação profissional dirigida aos jovens é essencialmente figurativa, mas pode-se argumentar que o Estado não tem depositado esforços na gestão de instrumentos necessários para apurar a eficácia e efetividade da política pública. Em tese, isto não se relaciona à perda do conceito de vocação, um tema que, a rigor, não competiu à abordagem desta dissertação, mas que pode sugerir um problema adicional aos *policy makers*, uma vez que a educação brasileira não dialoga com identidades vocacionais. No entanto, é visível a solidificação do conceito de risco social para pautar as políticas públicas dirigidas à juventude;
- De fato, os estabelecimentos que devem ser os cumpridores das cotas criticam o Estado pela falta de mão de obra qualificada e, simultaneamente, relutam em cumprir as exigências da legislação, ou contratam aprendizes cujas ocupações não se relacionam à sua carência de mão de obra qualificada mediante os projetos de investimento social privado. Em que pese a desproporção entre o tamanho da cota e o tamanho da lacuna de profissionais, o setor empresarial não vislumbra experiências mais bem sucedidas em outros países e não se atentou às vantagens que a Aprendizagem poderia proporcionar no âmbito microeconômico;
- Não se pode afirmar que o Estado, na condição de legislador, fiscalizador, desenvolvedor (com as iniciativas e escolas técnicas públicas) e cumpridor (com as responsabilidades de contratação por empresas públicas), não reuniu elementos capazes de comprovar motivação de quaisquer dos seus papéis em relação à efetividade da Aprendizagem como política de formação de mão de obra para o mercado de trabalho. Há iniciativas mais efetivas no âmbito legal e da fiscalização bem como no cumprimento pelas empresas públicas, e menos efetivas ao prover a formação profissional pelos Institutos Federais;
- De fato, observa-se que os SNA, desde a virada para o século XXI, são atores menores na política pública. Considerando as expectativas do Estado e da sociedade que busca tomar parte das concepções e desenvolvimento das

³²⁷ Ver no Apêndice B, a seção referente à entidade social SindiClube.

políticas públicas, a atuação dos SNA na Aprendizagem é desqualificada por determinados segmentos do Estado e de setores mobilizados menos pelos seus modelos de formação dos SNA que pela sua natureza de governança, após a redemocratização.

Enfim, foi possível compreender que, a despeito da confirmação da hipótese principal, não ocorreu um desdobramento lógico de confirmação nas hipóteses secundárias, o que revela a complexidade de fatores envolvidos na política pública. A não confirmação ou confirmação parcial de algumas hipóteses secundárias possibilita novas pesquisas.

No entanto, permanece a contundência da confirmação da hipótese principal: a desarticulação entre os mundos de educação e trabalho nesta ação ordenada do Estado dirigida à juventude. Tal constatação suscita a elaboração de afirmação, produto desta dissertação: a preocupação em reforçar a tônica de uma política pública como a Aprendizagem ignora os motivos que afastam os jovens da escola e do trabalho, o que deveria obrigar o Estado e a sociedade a repensarem os modelos excludentes de escola e atuação no mundo do trabalho (OLIVEIRA, M., 2011, p.146), e o crescimento do contingente de jovens que não trabalham, tampouco estudam é prova disto.

Estas iniciativas são cada vez mais articuladas como soluções tópicas que se prestam a compreender os jovens do século XXI como um corpo homogêneo, disposto a seguir um itinerário inflexível em termos educacionais e a condição de empregado como único resultado possível da equação entre formação e vocação.

REFERÊNCIAS

AARON, John et al. **Apprenticeship and Economic Advantage: a blueprint for American industry and public policy in the 21st century**. Disponível em: <<http://milestoneplanning.net/apprenticeship.html>>. Acesso em: 19 mai. 2013.

ABONG. **Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados**. Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. São Paulo: ABONG. 2010.

ABROKWA, Clemente K. Vocational Education in the Third World: revisiting the debate. **Journal of Vocational Education and Training**, V. 47, Nº 2, pp. 129-140. 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/0305787950470202>>. Acesso em: 05 out. 2014.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda das reformas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. Edição Especial. 2007.

ACA – ADVISORY COMMITTEE ON APPRENTICESHIP. **The Future of the National Registered Apprenticeship System: a workforce strategy for Main Street America**. Advisory Committee on Apprenticeship. Nov. 2008. Disponível em: <<https://21stcenturyapprenticeship.workforce3one.org>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

ACSELRAD, Henri. As Múltiplas Dimensões do Emprego. In: SALM, Cláudio et al. **Política de Emprego**. Rio de Janeiro: Instituto Euvaldo Lodi: UERJ. 1982.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP. **Togo Economic Outlook**. Disponível em: <<http://www.afdb.org/en/countries/west-africa/togo/togo-economic-outlook>>. Acesso: em 30 nov. 2014.

AGRAWAL, Tushar. Vocational education and training programs (VET): An Asian perspective. **Asia-Pacific Journal of Cooperative Education**. V 14, Nº 1, pp.15-26.

2013. Disponível em: <http://www.apjce.org/files/APJCE_14_1_15_26.pdf> Acesso em: 07 mar. 2014.

AGUILLERA, Fernanda. **Projeto de vida e preparação para carreira de jovens aprendizes: da realidade à intervenção**. 2013. 316 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2013.

ALVES, Edgard L. Gutierrez; VIEIRA, Carlos A. dos Santos. Qualificação profissional: uma proposta de política pública. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 12, jun/dez. 1995, pp. 117-146.

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**. Rio de Janeiro: Edições Graal. 1985

AMENTA, Edwin. What we know about the development of social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (Orgs). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 2003.

ANDONINI, Neli. Aprendizagem Metódica de um Ofício. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Geral do Trabalho**. Ano VII. Brasília: LTr. 1997, pp. 29-32.

ANTONETTI, Guy. **A Economia Medieval**. São Paulo: Ed. Atlas. 1977.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 8. ed. Campinas, SP: Ed. UNICAMP. 2002.

_____. **Os Sentidos do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: Boitempo. 2009.

_____. As Formas Contemporâneas de Trabalho e a Desconstrução dos Direitos Sociais. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs).

Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. 3. ed. São Paulo: Cortez. 2012.

AQUINO, Lusenir; ANDRADE, Carla Coelho de. Juventude como Questão Social e o Jovem como Sujeito de Políticas Públicas no Brasil. In: BIASOTO JUNIOR, Geraldo; SILVA, Luis Antônio Palma e (Orgs). **Políticas Públicas em Questão.** São Paulo: FUNDAP. 2011.

ARMYTAGE, Walter H.G. Some aspects of technical training and social improvement in Germany from 1815 to 1914. **Journal of Vocational Education and Training.** V. 12, Nº 25, pp.114-124. jul. 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/03057876080000111>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

ARRUDA, Maria da Conceição Calmon. A relação trabalho/educação no cenário contemporâneo. In: SOUZA, José dos Santos (Org). **Trabalho, qualificação e políticas públicas.** Rio de Janeiro: 7Letras, 2011.

ASSUMPÇÃO-RODRIGUES. Marta Maria. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha. 2011.

_____. **Skill Formation, Governance and Democracy in Brazil: The State of the Art of a Public Policy.** 2013. Disponível em: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/390.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2013.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego: a experiência brasileira.** São Paulo: ABET. 1998a.

_____. Políticas Públicas de Emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (Org). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil.** Campinas, SP: UNICAMP. 1998b.

_____; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiência e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas.** Nº 12, pp. 91-116, jun/dez. 1995.

BARRETO, Carolina Marielli. Trabalhos Manuais e Artes Aplicadas: usos, educação e trabalho. In: CARVALHO, Maria Lucia Mendes de (Org). **Patrimônio, Currículos e Processos Formativos: memória e história da educação profissional**. São Paulo: Centro Paula Souza. 2013.

BATISTA, Sueli Soares dos Santos. Educação profissional e tecnológica no Brasil: entre a continuidade e a ruptura. In: CARVALHO, Maria L. Mendes de (Org). **Cultura, Saberes e Práticas: memória e história da educação profissional**. São Paulo: Centro Paula Souza. 2011.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan. Comparative studies of policy agendas. **Journal of European Public Policy**. V. 13, Nº 7, pp. 959-974. 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13501760600923805>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

_____. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul. **Theories of the political process**. 2nd ed. Boulder, Estados Unidos: Westview Press. 2007.

_____. **Agendas and Instability in American Politics**. 2nd ed. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press. 2009.

BELLIZIA, Ana Paula. Educação profissional e organizações não governamentais: perfil das ONGs que desenvolvem formação profissional de jovens trabalhadores. **Educação em Revista**. Marília, SP, V. 12, Nº 2, pp. 91-108, jul/dez. 2008. Disponível em: <<http://revistas.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevistaarticle/viewFile/2489/2026>>. Acesso em: 24 dez. 2013.

BENDRATH, Eduard; GOMES, Alberto. Estado, políticas públicas e organismos internacionais: a educação no foco do debate. **InterMeio / Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**. Campo Grande, V. 16, Nº 32, pp.157-171, jul/dez. 2010. Disponível em: <http://www.intermeio.ufms.br/revistas/32/32%20Artigo_11.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2014.

BOBBIO, Norberto; METEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª ed. V. 2. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do estado de São Paulo. 2000.

BOOM, Alberto Martínez; CASTRO, Jorge Orlando; NOGUERA, Carlos Ernesto. Medio siglo de educación y enseñanza en Colombia: 1945-1992. In: PUIGGRÓS, Andriana; LOZANO, Claudio (Orgs.) **Historia de la Educación Iberoamericana - Tomo I**. Buenos Aires, Argentina: Miño y Dávila Editores. 1995.

BORG, Kajsa. What is Sloyd? A question of legitimacy and identity. **Tidskrift för lärarutbildning och forskning: Theme: Sloyd-tradition in transition**. N. 2-3, pp. 35-51. 2006. Disponível em: <http://www.etselts.ee/sites/default/files/lofu_nr2-3_2006.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2014.

BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Simbólicas**. São Paulo: Ed. Perspectiva. 2009.

_____; BOLTANSKI, Luc. O diploma e o cargo: relações entre o sistema de produção e o sistema de reprodução. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (Orgs). **Escritos de Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes. 2ª ed. 1998.

_____; PASSERON, Jean-Claude. **A Reprodução**. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves. 3ª ed. 1992.

BREMER, Rainer; SANITER, Andreas. **Development of Apprenticeship in Lithuania - referring to experience from Germany, France, the United Kingdom and the Netherlands – German Report**. Leonardo da Vinci Transfer of Innovations Project Devapprent. Bremen, Alemanha: ITB – University of Bremen. 2011. Disponível em: <<http://www.devapprent.eu/en>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição Brasileira**. Brasília: ENAP / Texto para discussão nº 01. 1995.

_____. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Ed. 34. 1998.

_____. Democracia, estado social e reforma social. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: FGV. Nº 50, jan/mar. 2010.

_____; GRAU, Nuria Cunill. (Orgs). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. São Paulo: Editora FGV. 1999.

CAMARANO, Ana Amélia; MELLO, Juliana Leitão e; KANSO, Solange. A Demografia dos Jovens. In: BIASOTO JUNIOR, Geraldo; SILVA, Luis Antônio Palma e (Orgs). **Políticas Públicas em Questão**. São Paulo: FUNDAP. 2011.

CANADA. **Apprenticeship in Canada: a public-private sector partnership**. Canadian Information Centre for International Credentials. Disponível em: <<http://www.cicic.ca/421/an-overview.canada>>. Acesso em: 19 mai. 2013.

CANUTO, Luiz Cláudio. CGU: irregularidades em convênios no Ministério do Trabalho devem diminuir. **Agência Câmara Notícias**. Brasília, 18 dez. 2013. Administração pública. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/459784-CGU:-IRREGULARIDADES-EM-CONVENIOS-NO-MINISTERIO-DO-TRABALHO-DEVEM-DIMINUIR.html?utm_campaign=boletim&utm_source=agencia&utm_medium=email>. Acesso em: 18 dez. 2013.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2007

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, Daniel. The Study of Critical Junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**. V. 59, Nº 3, pp. 341-369. 2007. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40060162>>. Acesso em: 14 jan. 2014.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A Construção da Democracia: estudos sobre a política brasileira**. São Paulo: Siciliano. 1993.

CASTRO, Cláudio de Moura. **Formação Profissional na Virada do Século**. Belo Horizonte: FIEMG. 2003.

CASTRO, Grasielle. O lento avanço do Ensino Médio. **Correio Braziliense**. Brasília, 09 set. 2013. Educação. Disponível em: <<http://www.correiobraziliense.com.br/>>

app/noticia/euestudante/ensino_educacaobasica/2013/09/09/ensino_educacaobasica_interna,387131/o-lento-avanco-do-ensino-medio.shtml >. Acesso em: 02 jan. 2014.

CASTRO, Nadya Araújo. Organização do Trabalho, Qualificação e Controle na Indústria Moderna. In: KUENZER, Acácia Zeneida; PINTO, Ana Maria Rezende (Orgs). **Trabalho e Educação**. São Paulo: Papirus. 1992.

CEDEFOP. **Work-based learning in Europe: practices and policy pointers**. European Centre for the Development of Vocational Training. European Commission / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Jun. 2013a. Disponível em: <http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/work-based-learning-in-europe_en.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. **Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU 27: key success factors – a guidebook for policy planners and practitioners**. European Centre for the Development of Vocational Training. European Commission / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Dez. 2013b. Disponível em: <http://ec.europa.eu/education/policy/vocational-policy/doc/alliance/apprentice-trainee-success-factors_en.pdf>. Acesso em 12 fev. 2014.

_____. **European Alliance for Apprenticeships – Council Declaration**. European Centre for the Development of Vocational Training. European Commission / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Out. 2013c. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139011.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. **Terminology of European education and training policy**. Second Edition. European Commission / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Abr. 2014a. Disponível em: <http://www.cedefop.europa.eu/files/4064_en.pdf>. Acesso em: 07. nov. 2014.

_____. **Desarrollo de la formación de aprendices: nota informativa**. European Commission / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Mai. 2014b. Disponível em <www.cedefop.europa.eu/files/9088_es.pdf>. Acesso em 10. jun. 2014.

_____. **Policy handbook: access to and participation in continuous vocational education and training in Europe.** European Centre for the Development of Vocational Training. European Commission / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Out. 2014c. Disponível em: <http://www.cedefop.europa.eu/files/6125_en.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2014.

CENTRO RUTH CARDOSO. **Juventude e Mercado de Trabalho.** Coleção Cadernos Ruth Cardoso: realidade e perspectivas. V. 2, Nº 2. São Paulo: Centro Ruth Cardoso: 2011.

CERQUEIRA, Kleber Chagas. Educação e Indústria: Elementos de história do ensino industrial no Brasil. **Revista da Associação dos Assessores Legislativos da Câmara Distrital.** Abr. 2004. Disponível em: <<http://www.asselegis.org.br>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

CEZAR, Frederico Gonçalves. O processo de elaboração da CLT: histórico da Consolidação das Leis Trabalhistas brasileiras em 1943. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros.** Ano 3, Nº 7, 2008. Disponível em: <<http://institutoprocessus.com.br/2012/wp-content/uploads/2012/07/3%C2%BA-artigo-FredericoGon%C3%A7alves.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

CIAVATTA, Maria. Contrastes no século do conhecimento e da formação – estudos comparados sobre a formação profissional dos trabalhadores. In: SOUSA, Antônio de Abreu et al. (Orgs). **Trabalho, Capital Mundial e Formação dos Trabalhadores.** Fortaleza: Editora SENAC Ceará: Edições UFC. 2008.

CIPOLLA, Carlo. **História Econômica da Europa Pré-Industrial.** Lisboa, Portugal: Ed. 70. 1974.

CINTERFOR. **Contrato de Aprendizaje.** Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. Disponível em: <<http://www.oitcinterfor.org/jovenes/contratos-aprendizaje>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

CLEMENTINO, Josbertini Virginio. Aprendizagem Profissional: a lei que promete trabalho decente para a juventude e desenvolvimento econômico e social para o Brasil. **Boletim Mercado de Trabalho:** conjuntura e análise. Nº 55, ago. 2013. Disponível em: <<http://forumdasjuventudes.org.br/wpcontent/uploads/2013/09/APRENDIZAGEM-PROFISSIONAL.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2013.

COELHO, Bernardo L. Moura. As alterações no contrato de aprendizagem no Brasil – anotações sobre a lei 10.097/2000. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Geral do Trabalho**. Ano XI, Nº 21, pp. 108-126. Brasília: LTr. 2001.

_____. A formação profissional e a aprendizagem no direito comparado: algumas contribuições. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Geral do Trabalho**. Ano XV, Nº 30, pp. 44-55. Brasília: LTr. 2005.

_____. A mudança de paradigma na aprendizagem profissional: a nova orientação da lei nº 10.097/00. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Geral do Trabalho**. Ano XVII, Nº 33, pp. 184-193. Brasília: LTr. 2007.

COHN, Amélia. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude? In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Orgs). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2004

CONSTANT, Caroline Ferreira. **Políticas públicas de trabalho e renda: um estudo sobre as práticas de gestão da política de qualificação profissional no Estado de São Paulo**. 2010. 213 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro., 2010.

CORROCHANO, Maria Carla. Trabalho e Educação no Tempo da Juventude: entre dados e ações públicas no Brasil. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia de (Orgs). **Juventude em Pauta: políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Peirópolis. 2011.

CRUZ, Célia Meirelles; ESTRAVIZ, Marcelo. **Captação de Diferentes Recursos para Organizações Sem Fins Lucrativos**. 2. ed. São Paulo: Global. 2003.

CUNHA, Daisy Maria; LAUDARES, João Bosco. Trabalho: um objeto transdisciplinar esperando reconhecimento. In: _____ (Orgs). **Trabalho: diálogos multidisciplinares**. Belo Horizonte: UFMG. 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **Política Educacional no Brasil: a profissionalização no ensino médio**. 2. ed. Rio de Janeiro: Eldorado. 1977.

_____. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 8. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves. 1985.

_____. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: FLACSO/Brasil. 2000a.

_____. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Editora UNESP, Brasília: FLACSO/Brasil. 2000b.

_____. Educação profissional na América Latina: Brasil, Argentina e Chile. In: FAUSTO, Ayrton; PRONKO, Marcela; YANNOULAS, Silvia (Orgs). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina**. Tomo I e Tomo II. Brasília: FLACSO/Brasil: Editorial Abaré. 2003. Disponível em: <<http://www.flacso.org.br/portal/pdf/pptr/351.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: **POLÍTICAS de Ciudadanía y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización**. Caracas, Venezuela: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2013.

DALLAGRAVE NETO, José Affonso. Contrato de Trabalho Especial de Aprendizagem. In: JOSVIAK, Mariane; BLEY, Regina B. (Orgs). **Ser aprendiz, aprendizagem profissional e políticas públicas: aspectos jurídicos, teóricos e práticos**. São Paulo: LTr. 2009.

DEDECCA, Cláudio Salvadori. Emprego e Qualificação no Brasil dos Anos 90. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (Org). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP. 1998.

DEJOURS, Christophe. A Loucura do Trabalho: Estudo de psicopatologia do trabalho. 5. Ed. São Paulo: Cortez. 1992.

DELORS, Jacques [et al.] **Educação: um tesouro a descobrir**. São Paulo: Cortez. 1998.

DELPHINO, Fátima B. Benedictis. **A Educação Profissional: contraponto entre as políticas educacionais e o contexto do mundo produtivo**. São Paulo: Ícone. 2010.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 1987

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning. 2011.

DIEESE. **Situação do Trabalho no Brasil**. Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. São Paulo: DIEESE. 2001.

DIF, M'Hamed. **Comparative analysis of the development of apprenticeship in Germany, France, the Netherlands and the UK. Apprenticeship in the France: institutional patterns, organization and methods**. 2011. Disponível em: <http://www.adam-europe.eu/prj/7158/prd/3/1/2_Apprenticeship_France.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2014.

DOLPHIN, Tony; LANNING, Tess. **Rethinking Apprenticeships**. Institute for Public Policy Research – IPPR 2011. Disponível em: <http://www.ippr.org/assets/media/images/media/files/publication/2011/11/apprenticeships_Nov2011_8028.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2014.

DONAHUE, John; ZECKHAUSER, Richard. Public-Private Collaboration. In: MORAN, Michael; REIN, Martin; GOODIN, Robert. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press. 2006.

DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra. 1985.

_____. A Política Social no Período FHC e o Sistema de Proteção Social. In: **Tempo Social**. V. 15, Nº 2, pp. 63-101. 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. Estado de bem-estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2007.

DUFOL, Javier Ferrer. Coordinación de las políticas públicas de trabajo em La Unión Europea. In: FAUSTO, Ayrton; PRONKO, Marcela; YANNOULAS, Silvia (Orgs). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina**. Tomo I e Tomo II. Brasília: FLACSO/Brasil: Editorial Abaré. 2003. Disponível em: <<http://www.flacso.org.br/portal/pdf/pptr/351.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

EICHHORST, Werner et al. **A roadmap to vocational education and training systems around the world**. IZA Discussion Paper Series. Dez. 2012. Disponível em? <http://www.iza.org/conference_files/worldb2014/1551.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.

ELBAUM, Bernard. Why Apprenticeship Persisted in Britain But Not in the United States. **The Journal of Economic History**. V. 49, Nº 2, pp. 337-349. Jun. 1989. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2124067>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

FARIA, Carlos A. P. de. Ideias, Conhecimentos e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciência Política**. São Paulo. V. 18, Nº 51, pp. 21-29. Fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>>. Acesso em: 02. set. 2014.

FAUSTO, Boris. A Revolução de 30. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org). **Brasil em Perspectiva**. 15. ed. São Paulo: Difel. 1985.

_____. **História Concisa do Brasil**. 2a ed. São Paulo: EdUSP. 2014.

FEBRAEDA. **Requerimento de 9 set. 2012: pedido administrativo acerca da Portaria MTE nº 723/2012**. Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais

de Adolescentes. Disponível em: <http://www.feбраeda.org.br/site/wp-content/uploads/2012/10/Requerimento_MTE_Port723-2012.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2014.

_____. **Boletim Informativo nº 27**. 2013a. Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes. Disponível em: <http://www.feбраeda.org.br/site/wp-content/uploads/2011/07/BOLETIM_27.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2014.

_____. **Boletim Informativo nº 28**. 2013b. Federação Brasileira de Associações Socioeducacionais de Adolescentes. Disponível em: <http://www.feбраeda.org.br/site/wp-content/uploads/2011/07/BOLETIM_28.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2014.

FENABAN. **Programa Nacional Jovem Aprendiz do Setor Bancário**. Brasília. 2007. Disponível em: <<https://www.febraban.org.br/Arquivo/Cartilha/Cartilha%20Jovem%20Aprendiz.pdf>>. Acesso em 11 jan. 2014.

FERLIE, Ewan et al. **A Nova Administração Pública em Ação**. Brasília: ENAP. 1999.

FERNANDES, Rubem César. O que é o terceiro setor? In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

FERNANDES, Antônio S. A. Path dependency e os estudos históricos comparados. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. 2007. Disponível em: <<http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

FERREIRA, Luciana da Silva. O funcionamento do mercado de trabalho, o problema do desemprego e o papel do Estado na promoção do emprego. In: SOUZA, José dos Santos (Org). **Trabalho, qualificação e políticas públicas**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2011.

FERRETTI, Celso João. Considerações sobre a apropriação das noções de qualificação profissional pelos estudos a respeito das relações entre trabalho e educação. **Educação e Sociedade**. V. 25, Nº 87, pp. 401-422. Mai/ago, 2004.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21463.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

FLORI, Priscilla Matias. Desemprego de jovens no Brasil. **Revista da ABET**. V. 5, Nº 1, pp. 29-60. Jan/jun, 2005. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/abet/article/view/15665/8943>>. Acesso em: 12 mai. 2013.

FOGAÇA, Azuete. A Educação e a Reestruturação Produtiva no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (Org). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP. 1998.

FONSECA, Ricardo T. M. da. O direito à profissionalização, corolário da proteção integral das crianças e adolescentes. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Geral do Trabalho**. Ano VII, pp. 24-28. Brasília: LTr. 1997.

_____. A reforma no instituto da aprendizagem no Brasil: anotações sobre a Lei nº 10.097/2000. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Geral do Trabalho**. Ano XI, Nº 21, pp. 93-107. Brasília: LTr. 2001.

_____. O Direito à Profissionalização: da teoria à prática. In: JOSVIAK, Mariane; BLEY, Regina B. (Orgs). **Ser aprendiz, aprendizagem profissional e políticas públicas: aspectos jurídicos, teóricos e práticos**. São Paulo: LTr. 2009.

FORMARE. **Institucional: O que é o Formare – proposta pedagógica**. Disponível em: <<http://www.formare.org.br/formare/o-que-e-o-formare/proposta-pedagogica>>. Acesso em: 25 out. 2014.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes. 2008.

FRANCO, Augusto de. A nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento, In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro Aníbal (Orgs). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Edições FUNDAP. 2005.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 21, pp. 211-259. Jun/2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

FRIGOTTO, Gaudêncio. As Mudanças Tecnológicas e a Educação da Classe Trabalhadora: politecnia, polivalência ou qualificação profissional? In: KUENZER, Acácia Zeneida; PINTO, Ana Maria Rezende (Orgs). **Trabalho e Educação**. São Paulo: Papirus. 1992.

_____. Juventude, trabalho e educação no Brasil: perplexidades, desafios e perspectivas. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Orgs). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2004

FULLER, Alison; UNWIN, Lorna. Reconceptualising apprenticeship: exploring the relationship between work and learning. **Journal of Vocational Education & Training**. V. 50, Nº 2, pp. 153-173. 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13636829800200043>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 20. ed. São Paulo: Ed. Nacional. 1985.

GENÉ, Josep Moreno. El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia. **Temas Laborales: revista andaluza de trabajo y bienestar social**. Nº 116, pp.35-87. 2012. Disponível em: <http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/contrato-formacion-aprendizaje-nuevo-intento-fomento-empleo-juvenil-cualificacion-profesional/id/57275836.html>. Acesso em: 27 Jul. 2014.

GIMENEZ, Denis Maracci. **Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal**. São Paulo: Annablume: Unisal. 2003.

GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994.

GONON, Philipp. **Apprenticeship as a model for the international architecture of TVET**. Zurique, Suíça: University of Zurich. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5167/uzh-50105>>. Acesso em: 05 mai. 2013.

GONZALES, Roberto. Políticas de Emprego para Jovens: entrar no mercado de trabalho é a saída? In: CASTRO, Jorge Abraão de; AQUINO, Lusení Maria; ANDRADE, Carla Coelho de (Orgs). **Juventude e Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: IPEA. 2009. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br/documento/3348558/juventude-e-politicas-sociais-2009.html>>. Acesso em: 29 out. 2013.

GORZ, André. **Adeus ao proletariado: para além do socialismo**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1987.

GRUNSPUN, Haim. **O Trabalho das Crianças e dos Adolescentes**. São Paulo: LTr. 2000.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. Nº 58, pp. 193-223. 2003. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2013.

HIPPACH-SCHNEIDER, Ute et al. **The German vocational education and training (VET) system**. 7th ed. CEDEFOP – ReferNet-Country Report. 2009.

HOBBSAWN, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX, 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras. 1995.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.

HUDDLESTON, Prue. Modern Apprenticeship in college: something old, something new. **Journal of Vocational Education & Training**. V. 50, Nº 2, pp. 277-290. 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13636829800200046>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

INAP. **An Architecture for Modern Apprenticeships: standards for structure, organization and governance**. Abr. 2012. Disponível em: <<http://www.inap.uni-bremen.de>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

INSTITUTO ETHOS. **Perfil social, raça e gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas – Pesquisa 2010**. 2011. Disponível em: <http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/arquivo/0-A-eb4Perfil_2010.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2011.

INSTITUTO UNIBANCO e AÇÃO EDUCATIVA. **Jovens aprendizes: uma análise a partir da experiência de jovens egressos e instituições formadoras – relatório final da pesquisa**. 2011. Disponível em: <http://www.institutounibanco.org.br/wp-content/uploads/2013/07/jovens_aprendizes.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.

JACOBY, Daniel. The transformation of industrial apprenticeship in the United States. **The Journal of Economic History**. V. 51, Nº 4, pp. 887-910. Dez. 1991. Disponível em: <<http://www.jstor.org.br/stable/2123397>>. Acesso em: 04 set. 2014.

JARDIM, Fabiana A. Alves. **Do desempregado ao desemprego: desenvolvimento das políticas públicas de emprego no Brasil**. 2009. 159 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

JOSVIK, Mariane. Trabalho de menores: legislação atual e tendências legislativas. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Geral do Trabalho**. Ano VII, pp. 19-23. Brasília: LTr. 1997.

_____. Políticas públicas e aprendizagem: a participação do Ministério Público do Trabalho na construção de políticas públicas para profissionalizar jovens no Paraná. In: JOSVIK, Mariane; BLEY, Regina B. (Orgs). **Ser aprendiz, aprendizagem profissional e políticas públicas: aspectos jurídicos, teóricos e práticos**. São Paulo: LTr. 2009.

KEINERT, Tania M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: FGV. Nº 34. Mai/Jun. 1994. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901994000300004.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2013.

_____. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas.** São Paulo: Annablume: Fapesp. 2000.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier. 2012.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** Boston, Estados Unidos: Little Brown. 1984.

KRASNER, Stephen. Approaches to the state: alternative conceptions and historical dynamics. **Comparative Politics**. V. 16, Nº 2, pp. 223-246. 1984. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/421608>>. Acesso em: 03 nov. 2013.

KUENZER, Acácia Zeneida. A Questão do Ensino Médio no Brasil: a difícil superação da dualidade estrutural. In: KUENZER, Acácia Zeneida; PINTO, Ana Maria Rezende (Orgs). **Trabalho e Educação.** São Paulo: Papirus. 1992.

_____. **Pedagogia da fábrica: as relações de produção e a educação do trabalhador.** 8. ed. São Paulo: Cortez. 2011.

LABARCA, Guillermo. Relaciones entre la escuela y la empresa. Las prácticas formativas-educativas: lecciones aprendidas. In: REHEM, Cleunice; BRIASCO, Irma. **Formación profesional y empleo** (Orgs). Organización de Estados Iberoamericanos. 2013. Disponível em: <<http://www.oei.es/publicaciones/LibroETP2.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2014.

LERMAN, Robert. **Skill development in middle level occupations: the role of apprenticeship training.** IZA Policy Paper Series. 2013. Disponível em: <ftp.iza.org/pp61.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2014.

LIMA, Lauro de Oliveira. **Estórias da educação no Brasil: de Pombal a Passarinho.** 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. Brasília. 1975.

LINDBLOM, Charles. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review**. V. 19, pp. 78-88. 1959. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/973677>>. Acesso em: 01 jul. 2013.

LIPJHARDT, Arendt. Comparative politics and the comparative method. **The American Political Science Review**. V. 65. Nº 3. 1971. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1955513>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; MARTES, Ana Cristina Braga. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina (Orgs). **Burocracia e Política: desafios para o Estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LUCA, Tania Regina de. **Indústria e Trabalho na História do Brasil**. São Paulo: Contexto. 2001.

LUNDAHL, Lisbeth. Still the Stepchild of Swedish Educational Politics? Vocational Education and Training in Sweden in the 1990s. In: LUNDAHL, Lisbeth; SANDER, Theodor (Orgs). **Vocational Education and Training in Germany and Sweden. Strategies of control and movements of resistance and opposition. Report for a symposium**. Osnabruck, Suécia: TNTEE Publications. V. 1, Nº 1, pp.39-53. 1998. Disponível em: <<http://tntee.umu.se/publications>>. Acesso em: 05 mai. 2013.

LYNCH, Lisa. The economics of youth training in the United States. **The Economic Journal**. V. 103, Nº. 420, pp.1292-1303. 1993. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2234255>>. Acesso em: 01 set. 2014.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. **Politecnia, Escola Unitária e Trabalho**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 1991.

MACHADO, Maria T. G. Os Destinatários da Educação Profissional: dos desvalidos da sorte aos trabalhadores das escolas técnicas profissionais. In: CARVALHO, Maria L. Mendes de (Org). **Cultura, Saberes e Práticas: memória e história da educação profissional**. São Paulo: Centro Paula Souza. 2011.

MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. Comparative Historical Analysis: achievements and agendas. In: _____ (Orgs). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 2003.

MAKARENKO, Anton Semyonovich. **Problemas da Educação Escolar**. São Paulo: Ed. Progresso. 1986.

MANFREDI, Silvia M. Trabalho, qualificação e competência profissional – das dimensões conceituais e políticas. **Educação e Sociedade**. V. 19, Nº 64, pp. 13-49. 1999. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

_____. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez. 2002.

MARCOVITCH, Jacques. Da exclusão à coesão social: profissionalização do terceiro setor In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org). **3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1997.

MARKERT, Werner. Revendo o Trabalho como Princípio Educativo à Luz da Experiência Alemã. In: KUENZER, Acácia Zeneida; PINTO, Ana Maria Rezende (Orgs). **Trabalho e Educação**. São Paulo: Papirus. 1992.

MARKHAM, Walter. Growth and Development of Industrial Training. **Training and Development Journal**. V. 21, pp. 12-27. 1967. Disponível em: <<http://connection.ebscohost.com/c/articles/7446535/growth-development-industrial-training>>. Acesso em: 01 set. 2014.

MARSHALL, Thomas H. **Política Social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MATSUZAKI, Hugo H. **O Desafio da lei do Jovem Aprendiz: um estudo da aplicação da lei 10.097/00 como política pública na inclusão de jovens no mercado de trabalho**. 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

MÁXIMO, Thaís A. C. de Oliveira. **Significado da formação e inserção profissional para gerentes e aprendizes egressos do programa jovem aprendiz.** 2012. 359 f. Tese (Doutorado Integrado em Psicologia Social) – Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, João Pessoa, 2012.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Recursos Financeiros e a Educação. In: **EDUCAÇÃO Básica: Política, Legislação e Gestão.** (Org). São Paulo: Pioneira: Thomson Learning. 2004.

MELO, Maria José de. **AMPE – Aprendizagem Metódica no próprio Emprego: uma estratégia de preparação profissional para o menor.** SENAI.SP - Série Estudos Especiais. DPEA – Divisão de Pesquisas Estudos e Avaliação. 1986.

MENEZES FILHO, Naércio. Os Jovens Estão Trabalhando Menos? **Valor Econômico.** São Paulo, 21 fev. 2014. Economia. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3438070/os-jovens-estao-trabalhando-menos>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

MESQUITA, Isabella Baião de. A aprendizagem como instrumento concretizador do direito humano fundamental à profissionalização. **Revista Ciências do Trabalho.** V. 1, Nº 1, pp. 85-112. Disponível em: <<http://rct.dieese.org.br/rct/index.php/rct/article/view/21>>. Acesso em: 02 mai. 2014.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para Além do Capital.** São Paulo: Boitempo. 2005.

MICELI, Paulo Celso. **Além da Fábrica: o projeto industrialista em São Paulo, 1928-1948.** São Paulo: FIESP. 1992.

MICKLETHWAITH, John; WOOLDRIDGE, Adrian. **A Companhia: breve história de uma ideia revolucionária.** Rio de Janeiro: Objetiva. 2003.

MINHARRO, Erotilde R. dos Santos. **A criança e o adolescente no direito do trabalho.** São Paulo: LTr. 2003.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as Negociações Multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Nº 43, pp. 119-137. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292000000100006>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez. 2002.

MOURA, Dante Henrique. Políticas Públicas para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio nos Anos 1990 a 2000: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org). **Jovens, Ensino Médio e Educação Profissional: políticas públicas em debate**. Campinas, SP: Papirus. 2012.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal. **A socialização da força de trabalho: instrução popular e qualificação profissional no estado de São Paulo**. Bragança Paulista, SP: EDUSF. 2003.

MORAES, Francisco de. **Empresas-escola: educação para o trabalho versus educação pelo trabalho**. São Paulo: Editora SENAC. 2010.

_____. Educação profissional e trabalho: empresa pedagógica, programa de aprendizagem e estágio supervisionado. **Boletim Técnico do SENAC**. V. 39, Nº 1. 2013. Disponível em: <http://www.senac.br/media/30714/bts_intra_8b.pdf>. Acesso em: 28 out. 2014.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira república**. São Paulo: EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar. 1976.

NAVILLE, Pierre. A distribuição de mão de obra. In: FRIEDMANN, Georges. NAVILLE, Pierre. **Tratado de sociologia do trabalho**. V. 1. São Paulo: Cultrix, 1973.

NIELSEN, Klaus; PEDERSEN, Lene Tanggaard. Apprenticeship rehabilitated in a postmodern world? **Journal of Vocational Education and Training**. V. 63, Nº 4, ,

pp. 563–573. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13636820.2011.600833>>. Acesso em 02 jan. 2014.

NOSELLA, Paolo. Trabalho e perspectivas de formação dos trabalhadores: para além da formação politécnica. In: SOUSA, Antônia de Abreu et al. (Orgs). **Trabalho, Capital Mundial e Formação dos Trabalhadores**. Fortaleza: Editora SENAC Ceará: Edições UFC. 2008.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond. 2010.

OCDE. **The challenge of promoting youth employment in the G20 countries**. 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/employment/emp/50304960.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **The OECD action plan for youth: giving youth a better start in the labour market**. 2013a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/emp/Youth-Action-Plan.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **Estudios Económicos de la OCDE – Chile / Visión General**. 2013b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/surveys/Overview%20Chile%20spanish.pdf>>. Acesso em 01 nov. 2014.

_____. **G20-OECD-EC Conference on Quality Apprenticeships for Giving Youth a Better Start in the Labour Market**. 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference_Issues%20Paper.pdf>. Acesso em 10 jun. 2014.

ODÁLIA, Nilo. O Brasil nas Relações Internacionais: 1945-1964. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org). **Brasil em Perspectiva**. 15. ed. São Paulo: Difel. 1985.

OFFE, Claus. **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. **Conventions and Recommendations**. Disponível em: <<http://ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>> Acesso em 20 jul. 2013.

OLESKI, Regina Joana. Histórico da aprendizagem profissional. In: JOSVIAK, Mariane; BLEY, Regina B. (Orgs.). **Ser aprendiz, aprendizagem profissional e políticas públicas: aspectos jurídicos, teóricos e práticos**. São Paulo: LTr. 2009.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política Educacional nos Anos 90: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Orgs.). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã. 2001.

_____; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. Políticas Sociais e Democratização da Educação: novas fronteiras entre o público e o privado. In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves (Org). **Políticas Públicas e Educação: debates contemporâneos**. Maringá, PR: EDUEM. 2008.

OLIVEIRA, Mariana Lins de. **A gestão dos riscos nas políticas de juventude: um estudo a partir dos egressos do ProJovem**. Recife: Ed. Universitária da UFPE. 2011.

OLIVEIRA, Oris de. A Convenção 138 da OIT sobre idade mínima e sua ratificação pelo Brasil. **Revista do Ministério Público do Trabalho / Procuradoria Geral do Trabalho**. Ano VI, pp. 37-47. Brasília: LTr. 1996.

_____. **Trabalho e profissionalização do jovem**. São Paulo: LTr. 2004.

ORTIGARA, Claudino. Mecanismos de regulação e as políticas para a educação profissional nos governos FHC e Lula. In: CARVALHO, Maria L. Mendes de (Org). **Cultura, Saberes e Práticas: memória e história da educação profissional**. São Paulo: Centro Paula Souza. 2011.

PACHECO, Regina Silvia. A agenda da nova gestão pública In: ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silvia. (Orgs.). **Burocracia e**

Política no Brasil: Desafios para o estado Democrático no Século XXI. São Paulo: Editora FGV. 2010.

PAES DE PAULA, Ana Paula. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas.** São Paulo: FGV. Nº 45, Jan/Mar. 2005. Disponível em: <http://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75902005000100005.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2013.

PASSOS, Alessandro F. dos; NEVES JÚNIOR, Leonardo Ferreira; PAIVA, Luís Henrique. A Focalização das políticas de emprego e renda. **Planejamento e Políticas Públicas.** Nº 25, pp. 167-182. Jun/dez. 2002. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/66/76>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

PASTORE, José. Brasil Já Enfrenta Falta de Mão de Obra. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 25 jan. 2010. Economia. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/economia,brasil-ja-enfrenta-falta-de-mao-de-obra,501032,0.htm>>. Acesso em: 09 fev. 2014.

PAZ, Sandra Regina; OLIVEIRA, Ramon de. A Educação Tecnológica e Profissional como Programa / Política de Estado: análise da política nacional de qualificação profissional no Brasil. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org). **Jovens, Ensino Médio e Educação Profissional: políticas públicas em debate.** Campinas, SP: Papirus. 2012.

PEPPE, Atílio Machado. Políticas públicas de trabalho e renda e pactuação federativa no Brasil. **Res Pvblica - Revista de Políticas e Gestão Governamental.** Ano 1, nº 1, set. 2006. Brasília: ANESP, 2006. Disponível em: <http://www.anesp.org.br/userfiles/file/respvblica/respvblica_1.pdf>. Acesso em 8 jan. 2014.

PEREIRA, Renée. Falta de mão de obra especializada se agrava e atinge 91% das empresas. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 12 jan. 2014. Economia. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,falta-de-mao-de-obra-especializada-se-agrava-e-atinge-91-das-empresas-imp-,1117456>>. Acesso em: 09 set. 2014.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science: the new institutionalism.** 3rd ed. Estados Unidos: Nova Iorque: Continuum. 2012.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **The American Political Science Review**. V. 94, Nº 2, pp. 251-267. 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2586011>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

_____. Big, Slow-moving, and... Invisible: macrosocial process in the study of comparative politics. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. (Orgs.) **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 2003.

_____. **Politics in Time: history, institutions and social analysis**. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press. 2004.

_____; SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. V. 17, Nº 1, pp. 7-38. 2008. Disponível em: <<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Pierson&Skocpol.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2013.

PIETROLUONGO, Sergio L. B. Neves. O trabalho do menor e sua formação profissional: extensão da política pública de formação profissional no setor produtivo relacionado a serviços de vigilância armada e desarmada. **JusNavegandi**. Ano. 14. Out. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/13695>>. Acesso em: 08 jan. 2014.

PINSKY, Jaime. O Brasil nas Relações Internacionais: 1930-1945. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org). **Brasil em Perspectiva**. 15. ed. São Paulo: Difel. 1985.

PIRES, Ricardo Rocha. Estilos de implementação e resultados de políticas: fiscais do trabalho e o cumprimento da legislação trabalhista no Brasil. In: **32º Encontro Anual da ANPOCS – GT 32: Políticas Públicas**. 2008. Caxambu, MG. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf>. Acesso: em 19 out. 2013.

POCHMANN, Marcio. As Políticas de Geração de Emprego e Renda. In: OLIVEIRA, Marco Antônio (Org). **Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas, SP: UNICAMP. 1998.

_____. **O Emprego na Globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** São Paulo: Boitempo. 2001

_____. Juventude em busca de novos caminhos no Brasil. In: NOVAES, Regina; VANNUCHI, Paulo (Orgs). **Juventude e Sociedade: trabalho, educação, cultura e participação.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 2004.

_____. Rumos da Política do Trabalho no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo.** 3. ed. São Paulo: Cortez. 2012.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a comparative analysis, new public management, governance and the neo-weberian state.** 3rd ed. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press. 2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** 23. ed. São Paulo: Brasiliense. 2004.

PRONKO, Marcela. A OIT nos primórdios da institucionalização do ensino técnico-profissional. **Boletim Técnico do SENAC** . V. 29, Nº 1. 2003a. Disponível em: <<http://www.senac.br/BTS/291/boltec291d.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

_____. A comparação como ferramenta de conhecimento e os processos de integração supranacional: desafios para as Ciências Sociais. In: FAUSTO, Ayrton; PRONKO, Marcela; YANNOULAS, Silvia (Orgs). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina.** Tomo I e Tomo II. Brasília: FLACSO/Brasil: Editorial Abaré. 2003b. Disponível em <<http://www.flacso.org.br/portal/pdf/pptr/351.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

PSACHAROPOULOS, George; PATRINOS, Harry A. Secondary Vocational Education and Earnings in Latin America. **Journal of Vocational Education and Training**, V. 45, Nº 3, pp. 229-238. 1993. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/0305787930450304>>. Acesso em: 05 out. 2014.

RAMOS, Carlos Alberto. **Notas sobre Políticas de Emprego**. Texto para discussão nº 471. Brasília: IPEA, 1997. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0471.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2013.

RAMOS, Marise Nogueira. O Público e o Privado na Educação Profissional: as políticas do MEC. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs). **O Público e o Privado na Educação: interfaces entre o Estado e a sociedade**. São Paulo: Xamã. 2005.

_____. A Educação Tecnológica como Política de Estado. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org). **Jovens, Ensino Médio e Educação Profissional: políticas públicas em debate**. Campinas, SP: Papirus. 2012.

RANGEL, Patrícia Calmon; CRISTO, Keley Kristiane Vago. Os Direitos da Criança e do Adolescente, a Lei da Aprendizagem e o Terceiro Setor. **Revista Jurídica da AMATRA – 17ª Região** Mar. 2004. Disponível em: <<http://www.amatra17.org.br/arquivos/49fa037fb22c5.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

REZENDE, Ilma. Serviço Social: sua especificidade como profissão prática-interventiva. In: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele (Orgs). **Serviço Social e Políticas Públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2009.

REIS, Ulysses; RODRIGUES, Aroldo; VEIRA, Elói. **Educação e Produtividade**. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 1985.

RIBEIRO, Eliane. Políticas públicas de educação e juventude: avanços, desafios e perspectivas. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia de (Orgs). **Juventude em Pauta: políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2011.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 20. ed. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes. 1998.

ROSSI, Wagner Gonçalves. **Capitalismo e Educação: contribuição ao estudo crítico da economia da educação capitalista**. São Paulo: Cortez & Moraes. 1978.

ROUSSELET, Jean. **O Adolescente e o Trabalho**. São Paulo: Ed. Paulinas. 1963.

RYAN, Paul. Is apprenticeship better? A review of the economic evidence. **Journal of Vocational Education and Training**, V. 50, Nº 2, pp. 289-329. 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13636829800200050>>. Acesso em: 19 abr. 2014.

SALES, Paula E. Nogueira. **Políticas para a capacitação profissional de jovens: estudo sobre as relações entre atividades teóricas e práticas em um programa de aprendizagem**. 2010. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

_____; OLIVEIRA, Maria A. Monteiro. Políticas de Educação profissional no Brasil: trajetórias, impasses e perspectivas. In: CARVALHO, Maria L. Mendes de (Org). **Cultura, Saberes e Práticas: memória e história da educação profissional**. São Paulo: Centro Paula Souza. 2011.

SALM, Cláudio. Discutindo a Qualificação de Mão de Obra. In: BIASOTO JUNIOR, Geraldo; SILVA, Luis Antônio Palma e (Orgs). **Políticas Públicas em Questão**. São Paulo: FUNDAP. 2011. Disponível em: <http://novo.fundap.sp.gov.br/arquivos/pdf/DEBATES%202_Políticas%20Publicas%20em%20Questao.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2013.

_____; SILVA, Luiz Carlos; CAMARGO, Luis Fernando. Política econômica e Política de Emprego. In: SALM, Cláudio et al. **Política de Emprego**. Rio de Janeiro: Instituto Euvaldo Lodi: UERJ. 1982.

SAMPAIO, Inayá Maria. Trabalho e educação: paradoxos na formação do trabalhador. In: FRANÇA, Robson Luiz de. **Trabalho e Educação: políticas públicas e formação para o trabalho**. Campinas, SP: Ed. Alínea. 2010.

SANDER, Theodor. Youth Opposition to Vocational Education in the Former GDR in the 1980s. In: LUNDAHL, Lisbeth; SANDER, Theodor (Orgs). **Vocational Education and Training in Germany and Sweden. Strategies of control and movements of resistance and opposition. Report for a symposium**. Osnabruck, Suécia: TNTEE Publications. V. 1, Nº 1, pp.103-122. 1998. Disponível em: <http://tntee.umu.se/publications/ger/Sander_ger.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2013.

SANTOS, Aparecida de F. T. dos. A teoria do capital intelectual legitimando o conformismo psicofísico do trabalhador de novo tipo. In: SOUSA, Antônia de Abreu et al. (Orgs). **Trabalho, Capital Mundial e Formação dos Trabalhadores**. Fortaleza: Editora SENAC Ceará: Edições UFC. 2008.

SANTOS, Caio Franco. **Contrato de emprego do aprendiz**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SCHRIEWER, Jürgen. Comparación y explicación en el análisis de los sistemas educativos. **Revista de Educación**. Número extraordinario: Los usos de la comparación en Ciencias Sociales y en Educación. Madri, Espanha. 1990. Disponível em: <<http://redined.mecd.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/81710/00820073006180.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2014.

SCHWARTZMAN, Simon. Por que é difícil melhorar a educação? **Folha de São Paulo**. São Paulo, 07 dez. 2014. Mercado. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/199008-por-que-e-dificil-melhorar-a-educacao.shtml>>. Acesso em: 07 dez. 2014.

_____; BOMENY, Helena M. B; COSTA, Vanda M. R. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Paz e Terra: Fundação Getúlio Vargas. 2000.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. Nº 43. Mar/abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

SECCO, Marco A. Areias; GIONEDES, Robison Luis; NARDELLI, Thaise. Aprendizagem Profissional: desenvolvimento e autonomia. In: JOSVIK, Mariane; BLEY, Regina B. (Orgs). **Ser aprendiz, aprendizagem profissional e políticas públicas: aspectos jurídicos, teóricos e práticos**. São Paulo: LTr. 2009.

SENAC.DN. **Programa de Aprendizagem Comercial: referenciais para ação**. Rio de Janeiro: SENAC. 2006.

SENAI.DN. **Diretrizes da Educação Profissional e Tecnológica**. Brasília: SENAI. 2010.

SENAI.SP. **Nova Aprendizagem Industrial**. São Paulo: Editora SENAI-SP. 2000.

_____. **De Homens e Máquinas: Roberto Mange e a formação profissional**. São Paulo: Editora SENAI-SP. 2012a.

_____. **Série Metódica Ocupacional: o ensino profissional para aprender fazendo**. São Paulo: Editora SENAI-SP. 2012b.

SENNETT, Richard. **O Artífice**. Rio de Janeiro: Record. 2012a.

_____. **A Corrosão do Caráter: o desaparecimento das virtudes com o novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Bestbolso. 2012b.

SILVA, Jair Militão da. Educação Escolar e Trabalho no Brasil: o ensino médio. In: **Educação Básica: Política, Legislação e Gestão**. (Org). São Paulo: Pioneira: Thomson Learning. 2004.

SILVA, Marinete dos Santos. **A educação brasileira no Estado Novo**. São Paulo: Ed. Livramento. 1980.

SILVA, Renata D. Moreira; TRINDADE, Zeidi Araújo. Adolescentes Aprendizizes: aspectos da inserção profissional e mudanças na percepção em si. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**. V. 14, Nº 1, pp. 73-86. 2013. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1679-33902013000100008&script=sci_arttext>. Acesso em: 01 dez. 2013.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã. 2002.

SINDICLUBE. **O programa Aprendiz**. Disponível em: <<http://www.sindiclubesp.com.br/index.php?pagina=aprendiz-programa>>. Acesso em: 25 out. 2014.

SMITH, Erica; KEMMIS, Ros Brennan. **Towards a model apprenticeship framework: a comparative analysis of national apprenticeship systems**. International Labour Office; The World Bank. 2013. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sro-new_delhi/documents/publication/wcms_234728.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2014.

SOARES, Swamy P. Lima. **Estado, políticas públicas e juventude: avaliação de efeitos de um programa federal de esfera local**. 2013. 212 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SOBREVILA, Marcelo A; ORTIZ, Julio P. **Educación y Trabajo**. Buenos Aires, Argentina. Libreria y Editorial Alsina. 2009.

SOLA, Lourdes. O Golpe de 37 e o Estado Novo. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org). **Brasil em Perspectiva**. 15. ed. São Paulo: Difel. 1985.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. V. 8, Nº 16, pp.20-45. Porto Alegre: 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

_____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2007.

SOUZA, Fátima V. Ferreira. A política da assistência social: começando o debate. In: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele (Orgs). **Serviço Social e Políticas Públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2009.

SOUZA, Patrícia L. A. de. A participação nas Políticas Públicas de Juventude: caminhos trilhados, caminhos a construir. In: PAPA, Fernanda de Carvalho; FREITAS, Maria Virgínia de (Orgs). **Juventude em Pauta: políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Peirópolis, 2011.

SOUZA, José dos Santos. Trabalho, qualificação, ciência e tecnologia no mundo contemporâneo: fundamentos teóricos para uma análise da política de educação profissional. In: _____ (Org). **Trabalho, qualificação e políticas públicas**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2011.

SPANINKS, Louis. **Comparative analysis of the development of apprenticeship in Germany, France, the Netherlands and the UK. Apprenticeship in the Netherlands: institutional patterns, organization and methods**. 2011. Disponível em: <<http://hdl.voced.edu.au/10707/227374>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

SPOSITO, Marília Pontes; CARRANO, Paulo C. Rodrigues. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. Nº 24, pp. 16-39. 2003.

STEEDMAN, Hillary. **The State of Apprenticeship in 2010: International Comparisons**. The London School of Economics and Political Science / Centre for Economic Performance. Londres, Reino Unido. 2010. Disponível em: <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/downloads/special/cepsp22.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. **Overview of apprenticeship systems and issues: ILO contribution to the G20 Task Force on Employment** Hillary Steedman; Internation Labour Office. Genebra, Suíça. 2014. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/genericdocument/wcms_190188.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2014.

STEPHENS, George. The New Apprenticeship. **Journal of Political Economy**. V. 19, Nº 1, pp. 17-35. 1911. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1820481>>. Acesso em: 30 dez. 2013.

TARTUCE, Gisela L. B. Pereira. Algumas reflexões sobre a qualificação do trabalho a partir da sociologia francesa do pós-guerra. **Educação e Sociedade**. V. 25, Nº 87, pp. 353-382. Mai/ago, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21461.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2013.

TAVARES, Claudia S. **Os vínculos e a construção de projetos profissionais de jovens inseridos em um programa social**. 2011. 125 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**. V. 2, pp. 369-404. 1999. Disponível em: <http://www.uazuay.edu.ec/estudios/com_exterior/tamara/Thelen-Histl_Instlsm_Compартv_Polityx.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2013.

_____. How Institutions Evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. (Orgs). **Comparative Historical Analysis in the Social Sciences**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 2003.

_____. **How Institutions Evolve: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States and Japan**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 2004.

_____; STEINMO, Sven. Historical institutionalism on comparative politics. In: THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven; LONGSTRETH Frank. (Orgs). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. 1992.

TORRES, Célia; SOUZA FILHO, Rodrigo de; MORGADO, Rosana. Política da infância e juventude: Estatuto da Criança e do Adolescente e serviço social. In: REZENDE, Ilma; CAVALCANTI, Ludmila Fontenele (Orgs). **Serviço Social e Políticas Públicas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2009.

TRIPNEY, Janice; HOMBRADOS, Jorge. Technical and vocational education and training (TVET) for young people in low and middle income countries: a systematic review and meta-analysis. **Empirical Research in Vocational Education & Training**. V. 5, Nº 3, 2013. Disponível em: <<http://www.ervet-journal.com/content/5/1/3>>. Acesso em: 15 ago. 2014.

UEAPME. **Quality in Apprenticeship in the European Union**. 2000. Disponível em: <<http://www.ueapme.com/spip.php?rubrique28>>. Acesso em: 12. fev. 2014.

UK. DBIS. **The Future of Apprenticeships in England: Next Steps from Richard Review**. 2013. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/190632/bis-13-577-the-future-of-apprenticeships-in-england-next-steps-from-the-richard-review.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2013.

UNESCO. **Políticas públicas de / para / com as juventudes**. Brasília: UNESCO. 2004a.

_____. **International framework curriculum for a master degree for TVET teachers and lectures**. 2004b. Disponível em: <http://www.unevoc.net/fileadmin/user_upload/pubs/Hangzhou_International_framework.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2014.

_____. **Relatório de Monitoramento Global de Educação Profissional e Tecnológica de 2012 – Juventude e Habilidades: colocando a educação em ação (relatório conciso)**. 2013. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/images/0021/002175/217509por.pdf>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

US. DOL. **21th Century Registered Apprenticeship: Educate, Build, Innovate**. U.S Department of Labor. 2013. Disponível em: <<https://21stcenturyapprenticeship.workforce3one.org>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

USARRALDE, Maria J. M. El modelo de aprendiz en España a revisión: problemática actual y retos de futuro. Un acercamiento desde la educación social. **Anais do XV Congresso Mundial AIEJI**. 2001. Disponível em: <<https://www.eduso.net/archivos/iiicongreso>>. Acesso em: 16 Jul. 2014.

VELASCO, Erivã Garcia. Juventude e Políticas Públicas de Trabalho no Brasil: a qualificação profissional e a tensão entre preferência e individualização. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Cortez. 2012.

VIEIRA, Diego Mota; CÂMARA, Leonor Moreira; GOMES, Ricardo Corrêa. Entre o ocaso do Império e a afirmação da República no Brasil: mudança institucional gradual e transformativa. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV. Mai/Jun. 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121435>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

WALTHER, Richard. **Towards a Renewal of Apprenticeship in West Africa**. Agence Française de Développement – Département de la Recherche. 2008.

Disponível em: <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED358248.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

WILSON, David N. Reforming Technical and Technological Education. **Journal of Vocational Education and Training**, V. 45, Nº 3, pp. 265-284. 1993. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/0305787930450307>>. Acesso em: 05 out. 2014.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Matching Skills and Labour Market Needs: building social partnerships for better skills and better jobs**. Global Agenda Council on Employment. 2014. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_Employment_MatchingSkillsLabourMarket_Report_2014.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

APÊNDICE A

NÚMEROS DA APRENDIZAGEM NO MUNDO

Tabela 4 - Números da Aprendizagem no Mundo

Critério País	Força de trabalho (A)	Aprendizes formalizados (B)	Incidência (B/A)	Desemprego juvenil (15-24)	Dados
África do Sul	18,5 milhões	11 mil	0,06%	49,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2011.
Alemanha	41 milhões	1,5 milhão	3,66%	8,0%	Dados de 2011, exceto desemprego, de 2013.
Argentina	17,3 milhões	n.d.	-	20,0%	Dados de 2013. Não há dados sobre aprendizes.
Austrália	12,4 milhões	450 mil	3,70%	13,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2012.
Brasil	107 milhões	327 mil	0,31%	18,4%	Dados de 2013.
Canadá	19 milhões	445 mil	2,50%	13,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2012.
Chile	8,3 milhões	2,2 mil	0,02%	16,5%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2010.
Colômbia	23,7 milhões	228 mil	0,99%	16,5%	Dados de 2013.
Egito	27,7 milhões	49 mil	0,20%	24,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2012.
Espanha	23,2 milhões	60 mil	0,30%	55,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2012.
Estados Unidos	135 milhões	400 mil	0,30%	14,0%	Dados de 2011, exceto desemprego, de 2013.
França	25,7 milhões	425 mil	1,70%	26,0%	Dados de 2011, exceto desemprego, de 2013.
Holanda	8 milhões	200 mil	3,00%	11,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2012.
Inglaterra	30 milhões	457 mil	1,50%	20,0%	Dados de 2011, exceto desemprego, de 2013.
Índia	487 milhões	215 mil	0,04%	12,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2012.
Indonésia	120 milhões	20 mil	0,01%	20,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2012.
Togo	1,3 milhões	n.d.	-	8,1%	Dados de 2013. Não há dados sobre aprendizes.
Turquia	30 milhões	130 mil	0,50%	17,0%	Dados de 2013, exceto aprendizes, de 2010.
Suécia	5,1 milhões	-	-	24,0%	Dados de 2013.

Fontes: SENCE (2010), Smith e Kemmis (2013), SENA (2013), RAIS (2014), OCDE (2014), Spaninks (2014), AFDB (2014), Cinterfor (2014)

APÊNDICE B

O OLHAR DA SOCIEDADE CIVIL SOBRE A APRENDIZAGEM ATUAL

Realizar uma análise crítica da Aprendizagem implica também, necessariamente, em saber como é o olhar “de fora” do Estado sobre a política pública. Neste sentido, buscou-se em um primeiro momento apurar as informações que organizações observadoras de políticas públicas de inserção dos jovens no mercado de trabalho possuem em relação à Aprendizagem.

Na sequência, serão analisados discursos que empresas de grande e médio portes, pública e privadas, sustentam em relação à política pública.

a) visão dos observadores;

Um estudo do **Centro Ruth Cardoso** expôs uma visão que, desenvolvida através de pesquisas com diversos atores articulados à política pública, inclusive os aprendizes, postula que a Aprendizagem se presta à integração harmoniosa das duas dimensões dirigidas ao jovem beneficiário: a preparação para a cidadania (como expectativa do provimento do apoio psicopedagógico a este jovem pela entidade formadora) e a formação para o trabalho (demandada pelo mercado e provida pelo empregador).

A organização acredita que o conteúdo “humanista e científico”, de caráter compulsório às entidades sociais (previsto desde a Portaria MTE nº 615/2007), enriqueceu mais a proposta de formação do cidadão-trabalhador. No entanto, sua avaliação é crítica quanto ao papel das empresas. Aborda que os empregadores advogam pela adequação das disposições legais às suas necessidades empresariais ao mesmo tempo em que padecem pela falta de sensibilidade ao propósito da política pública, o que se traduz na dificuldade para abertura de vagas e à condução do programa dentro da empresa.

Desta forma, o Centro Ruth Cardoso enxerga a Aprendizagem através das lentes da responsabilidade social empresarial: mais do que atender à contratação compulsória, as empresas deveriam incorporar os valores da cidadania corporativa através da assunção de ações afirmativas (como a

contratação de aprendizes), de modo que “...se deve relativizar a congruência entre as supostas demandas da estrutura produtiva e as decisões de oferta de formação profissional” (CENTRO RUTH CARDOSO, 2011, p.143). No entanto, o relatório é crítico ao apontar os resultados da Aprendizagem. Após compor as expectativas de todos os atores, “*tudo somado, o fato concreto é a manutenção de um percentual elevado de jovens desempregados, mesmo depois de qualificados*” (CENTRO RUTH CARDOSO, 2011, p.127).

O relatório revela ampla rotatividade dos jovens egressos, o que permite questionar no mínimo os critérios de avaliação de algumas entidades formadoras e, em última análise, a qualidade de sua formação. Revela-se, finalmente, uma contradição. Como esperar que os egressos dos programas de formação profissional sigam empregados se a tônica da política pública apenas periféricamente é a demanda por mão de obra qualificada?

O **Instituto Ethos** desenvolveu uma pesquisa em 2007 sobre a contratação de aprendizes junto às empresas e a percepção da alta direção destas em relação a esta ação. Três anos depois reeditou a pesquisa e expôs os resultados. Um ponto que deve ser ressaltado se refere às contratações de aprendizes, que acabam por reproduzir situações de desigualdade do mercado de trabalho: mulheres e negros compõem, no máximo, um terço dos aprendizes. Este dado permite questionar os argumentos acerca da Aprendizagem como política pública que fomente ações afirmativas.

Outro ponto que vale destaque é a percepção dos gestores a respeito da Aprendizagem. Contradizendo o discurso acerca dos problemas do tamanho das cotas, o Instituto Ethos revelou que 72% dos entrevistados considera a proporção dos aprendizes na empresa adequada. O instituto, assim, considera que as dificuldades para contratação de aprendizes não se referem ao dimensionamento das cotas, mas à baixa qualidade de alguns programas de formação e baixo interesse dos jovens para se tornarem aprendizes.

O último estudo a ser considerado é uma publicação conjunta entre a **ONG Ação Educativa e o Instituto Unibanco**. Ao contrário dos anteriores, trata-se de um estudo que analisou exclusivamente a Aprendizagem com política pública de formação aos jovens, entrevistando os alunos egressos e as entidades formadoras. Os autores avaliam que a promulgação da Lei Federal

nº 10.097/2000, com o ingresso das entidades sociais, implicou em uma visão que articula educação, trabalho, emprego e a assistência social. Neste sentido, ao analisar o perfil dos jovens, concluem que apresentam um nível educacional superior à média brasileira, de forma que

um dos desafios para a política pública de Aprendizagem Profissional é construir estratégias de atendimento que viabilize o acesso dos jovens de menores renda [sic] e com baixa escolaridade nos programas (INSTITUTO UNIBANCO e AÇÃO EDUCATIVA., 2011, p.32).

A pesquisa da ONG e do instituto acredita que os jovens em geral pouco conhecem sobre a alternativa da Aprendizagem como projeto de vida, de modo que sua divulgação deveria ser ampliada nos espaços públicos. Advogam que as empresas também desconhecem a Aprendizagem, e isto poderia ser sanado por duas frentes. Uma de caráter explicativa em relação aos benefícios aos empregadores (a despeito da cota), e outra assertiva, no reforço da ação fiscalizatória. A ação fiscalizatória, no entendimento dos autores, deveria se estender também às atividades das entidades formadoras no intuito de avaliar sua qualidade.

Neste sentido, compreende-se que o disposto desde 2007 nas portarias do MTE quanto à sistemática de cadastramento para validação (*on line*) dos programas das entidades sociais está longe de ser o suficiente, ou melhor, o mais adequado para comprovar a qualidade de suas propostas de qualificação para o mercado de trabalho. Finalmente, problematizam a efetividade da Aprendizagem uma vez que a pesquisa dirigida aos egressos dos programas revelou que 30% destes estavam desempregados.

b) visão das empresas.

A **Petrobrás** é uma empresa que frequentemente viabiliza iniciativas que os governos querem desenvolver. Esta regra vale para as políticas energéticas e de abastecimento do país, mas também para patrocínios culturais e esportivos. Para efeito desta dissertação, a Petrobrás é um ator chave na viabilização do cumprimento das disposições da Aprendizagem conforme interesse do Estado para disseminação de uma prática que considera exemplar. Esta é uma função complementar das empresas públicas.

A Petrobrás mobiliza suas unidades em todo país para atendimento do PPJA ³²⁸ conforme o seguinte mecanismo: a empresa não contrata os aprendizes, seleciona uma entidade social da região onde atua para que esta, valendo-se do disposto pelo art. 431 da CLT, contrate os aprendizes. Sua cota gira em torno do percentual de 10%, mediante o perfil de jovens em risco social, maiores de 18 anos.

A empresa celebra um convênio com a entidade social e lhe repassa os valores para a formalização e administração do programa durante a vigência dos contratos. Os jovens desenvolvem uma parte preliminar de sua formação na entidade social em cerca de três meses de duração, cujo conteúdo se limita a elementos de cidadania. Sendo a Petrobrás uma empresa industrial, o SENAI toma parte do programa. Assim, na sequência o jovem frequenta um programa de formação profissional formado por uma ou mais qualificações tipicamente industriais que atendam às particularidades da cadeia produtiva a qual atua a empresa. Finalmente, o jovem exerce a prática profissional na empresa para exercitar o aprendido no SENAI, cuja extensão se prolonga até o final do contrato (dois anos).

A rigor, a Petrobrás raramente se valerá desta mão de obra qualificada. Por se tratar de uma empresa pública, seleciona seus funcionários por concursos públicos, e eles geralmente são contratados com perfis superiores às atividades as quais atuarão, por exemplo: contratação de técnicos em metalurgia para atuar como soldadores.

O PPJA, portanto, vai ao encontro da visão de Fonseca (2009) como uma parceria entre entidades sociais e um SNA, implicando no cadastramento no CNAP e a classificação da última como entidade provedora de “curso complementar” naquele sistema. Conclui-se que a Petrobrás reúne os elementos para ditar o que o Estado considera ser o estado da arte da Aprendizagem brasileira: dirigir-se a uma população de risco, tutelada por uma entidade social, patrocinada por uma grande empresa de renome com uma grande cota e com a formação profissional de uma entidade formadora de renome.

³²⁸ Sigla de Programa Petrobrás Jovem Aprendiz.

Conforme termo de cooperação técnica firmado entre a Federação Nacional dos Bancos (**FENABAN**) e o MTE em 2007, fundamentou-se um modelo único pelo qual a maior parte das instituições financeiras se comprometeu a seguir, a partir de estrutura e conteúdo predefinidos que interessam ao ramo financeiro.

Tal como o modelo da Petrobrás, a prioridade da formação se dá aos jovens categorizados como socialmente vulneráveis, mas também egressos de programas de qualificação pelo próprio MTE. O material analisado destaca que os bancos são os maiores contratantes de jovens com até 25 anos, sendo responsáveis por 58% dos vínculos em 2006. Ressalta ainda que os bancos assumem a iniciativa como incentivo à prática da responsabilidade social, para que o jovem reúna os elementos necessários a uma “emancipação cidadã”:

Dessa forma, o setor financeiro tem a certeza de estar investindo num Programa que promove a empregabilidade e contribui para a inclusão social, com impactos positivos também na redução da evasão escolar, bem como para a minimização da vulnerabilidade social a que os jovens estão expostos (FENABAN, 2007, p.15).

Semelhante ao modelo da Petrobrás, os bancos podem optar para que as entidades sociais atuem como contratantes. Como o sistema financeiro não está vinculado a nenhum SNA (e desta forma são isentos das contribuições compulsórias em comparação a outros setores econômicos), o desenvolvimento da formação é desenvolvido em grande parte pelas entidades sociais.

A proposta do MTE e Fenaban foi sistematizar a Aprendizagem ao setor bancário buscando o aumento de 128% do cumprimento das cotas pelas empresas do ramo até 2008. Ressalta-se que para muitas empresas do setor financeiro, suas cotas sempre foram pequenas sob a argumentação de que a ampla maioria de seus funcionários apresentava curso superior, um pré-requisito de seleção recorrente no ramo. Uma instrução normativa expedida em 2009 aos AFT, no entanto, esclareceu que seriam dispensadas do cálculo da cota apenas as funções que a lei (entende-se, a CBO) definir como

pertinente ao exercício, a habilitação técnica ou o curso superior³²⁹. Logo, excluiu-se da empresa o poder de determinar sua própria cota.

Esta disposição implicou em uma grande elevação da quantidade de aprendizes a serem contratados, a apropriação da Aprendizagem como um dos maiores programas de responsabilidade social empresarial do setor financeiro em termos quantitativos, (sempre presente em seus relatórios anuais), e grande geração de receita às entidades sociais.

Matsuzaki (2011) realizou uma pesquisa com cinco empresas de médio porte dos ramos da indústria e comércio. O autor observou que há empresas que valorizam a Aprendizagem como mecanismo de seleção e qualificação dos jovens, pelo fato que estes, geralmente na condição de primeiro emprego, podem ser moldados ao sabor do empregador: *“Esse investimento social se tornou uma vantagem competitiva, pois a empresa tem condições de treinar uma pessoa que não apresenta vícios”* (MATSUZAKI, 2011, p.116).

Questiona-se, todavia, que vantagem competitiva há de ter uma empresa se todas elas (inclusive suas concorrentes) são obrigadas a contratar aprendizes? No limite, indaga-se até que ponto treinar alguém seja um investimento social e, finalmente, uma vez treinando pela empresa α , o jovem assumirá os vícios que o impedirão de ser contratado pelas demais empresas concorrentes? Se, afinal, a lógica das empresas for esta, a política pública pouco se presta a emancipar os jovens para atuarem no mercado de trabalho, mas resulta na formação de reservas de mercado para as empresas.

Outro ponto destacado por Matsuzaki (2011) se dirige especificamente ao objeto de sua dissertação, o fortalecimento de alianças colaborativas. As empresas e as entidades sociais atingem o nível “integrativo” da parceria social que implica em interação coletiva entre as missões organizacionais, permitindo concluir que pouco se diferenciam os conceitos de ação de responsabilidade social (das empresas) e ação socialmente responsável (das entidades sociais), uma espécie de “mutirão sofisticado”, nas palavras de Souza, J. (2011, p.22). Trata-se, enfim, de um processo cultural que busca a

³²⁹ Trata-se da Instrução Normativa SIT nº 75/2009. Foi revogada pela Instrução Normativa SIT nº 97/2012, embora se mantenha o mesmo teor da antecessora quanto às ocupações que seriam dispensadas do cálculo da cota.

eficácia no processo de gestão dos programas de Aprendizagem mediante a troca e valorização de conceitos comuns.

No entanto, o autor concluiu que, em algumas ocasiões, os programas não resultam, ao término de seus períodos contratuais, na efetivação dos jovens egressos. Desmotivação dos jovens frente à condução dos programas pelas empresas bem como análises excessivamente críticas por parte dos empregadores impossibilitou absorções ao quadro de pessoal em caráter definitivo (MATSUZAKI, 2011, p.115).

Complementar ao olhar da sociedade sobre a Aprendizagem, as visões distintas das entidades formadoras buscam o fechamento da diversidade de significados em torno da política pública, exclusive o Estado. Neste sentido, buscou-se em um primeiro momento apurar as informações tornadas públicas pelos SNA, de modo que será possível compreender a inexistência de um padrão de significados mesmo entre organizações de natureza semelhante.

Na sequência, serão analisados materiais de quatro entidades sociais na condição de contratantes e formadoras de aprendizes, de modo que será possível compreender um discurso distinto dos SNA, permeado por outros valores.

a) Serviços Nacionais de Aprendizagem;

O que há de comum entre SENAC e SENAI é a engenharia educacional destas entidades formadoras. O trabalho desenvolvido pelas instituições, durante décadas, lhes permitiu o aprendizado institucional de como formar para o trabalho dentro das características do cidadão brasileiro e do trabalho e emprego desenvolvidos no Brasil (WILSON, 1993).

Desta forma, os SNA compartilham como diretrizes formais o desenvolvimento de competências profissionais para o trabalho, a identificação de perfis profissionais de conclusão para seus programas, atualização permanente dos currículos (através de profunda relação com as empresas que os sustentam) e organização da oferta mediante itinerários formativos dirigida aos setores econômicos a eles vinculados com maior relevância à federação sindical patronal.

Institucionalmente, os SNA também compartilham, mais recentemente, a submissão às determinações do MEC no direcionamento de sua oferta gratuita para um público de baixa renda, bem como a pressão do poder público e da sociedade para a ampliação de sua rede para a oferta de mais programas e unidades físicas (ainda que isto não implique necessariamente em empregabilidade, um norte que estas instituições sempre tiveram para a ampliação de sua estrutura).

Conforme dispõe Azeredo (1998a, p.145), o poder público, a sociedade organizada e também a imprensa, pressionam SENAC e SENAI a abrirem suas contas, oriundas de contribuição compulsória das empresas. As instituições contra-argumentam dispondo que são auditadas pelo TCU, e que seus Conselhos Nacionais e Regionais são compostos também por representantes do MEC e MTE.

O **SENAC** é uma das entidades formadoras que inaugurou a Aprendizagem nacional e reativou seus programas após a promulgação da Lei Federal nº 10.097/2000. A rigor, o SENAC tornou-se enfático em sua oferta apenas após a regulamentação da política pública em 2005, quando publicou os referenciais de Aprendizagem para subsidiar seus Departamentos Regionais (unidades descentralizadas para cada Estado do país) no atendimento às empresas vinculadas a este SNA: empresas do ramo de comércio de bens, serviços e turismo. A análise do SENAC se dará a partir deste material (SENAC.DN, 2006).

O século XXI apresentou duas mudanças significativas no regimento do SENAC (existente desde 1967). A primeira, em 2006, alterou a composição dos conselhos nacional e regionais para a inclusão de representantes dos trabalhadores nas estruturas normativas. A segunda, em 2008, foi resultado de uma ação do MEC para que garantisse a oferta gratuita de Aprendizagem aos jovens de baixa renda. Esta oferta se somaria a outros programas de formação profissional da instituição também em caráter gratuito, de modo que, até 2014, a contribuição compulsória das empresas que amparam o SENAC sustentem 66% desta gratuidade. Esta intervenção foi significativa na operação de seus processos. Assim, com exceção de empresas do ramo financeiro, o SENAC atende as demandas de Aprendizagem das empresas

de forma gratuita (inclusive aquelas não vinculadas à instituição), para compor a oferta do Programa SENAC de Gratuidade.

A despeito da intervenção no regulamento da instituição, o SENAC é um dos principais agentes do governo para a viabilização de políticas públicas de formação profissional, como o Pronatec (cuja receita é de grande importância aos Estados onde há baixo nível de formalização e, conseqüentemente, baixa contribuição compulsória de empresas comerciais).

O foco da atuação do SENAC tem sido o provimento de mão de obra qualificada aos setores econômicos a ele vinculados, de forma que denomina sua oferta como Aprendizagem Comercial, provida por suas unidades de maior porte e estrutura. Em 2013, a instituição contou com quase 161 mil aprendizes no país.

Toda a oferta do SENAC é resultado do desenvolvimento e produção intelectual interna da instituição, que investe em processos de avaliação para controle da qualidade da mão de obra disponibilizada ao mercado. Esta oferta, no entanto, não é significativamente ampla: o SENAC-SP, por exemplo, apresenta apenas 11 programas diferentes, sempre com o envolvimento da prática profissional nas instalações das empresas.

O SENAC goza da predominância do setor terciário da economia ser o maior demandante por aprendizes. No entanto, isto o coloca em uma posição crítica, pois a ampla maioria das entidades sociais desenvolve oferta de Aprendizagem para atendimento às mesmas empresas atendidas pelo SENAC e, eventualmente, com cursos semelhantes. A estrutura dos programas de Aprendizagem do SENAC, no entanto, não difere dos formatos das entidades sociais: uma vez por semana com atividades teóricas na instituição e o restante para atividades práticas na empresa.

Conforme mencionado em seções anteriores, o **SENAI** nasceu articulado à institucionalização da Aprendizagem brasileira como política pública de Estado. Ao contrário do SENAC, o SENAI nunca deixou de formar aprendizes. Um documento expedido pelo Departamento Nacional em 1999 revela que houve significativa redução no decorrer daquela década, com a diversificação de outras linhas de educação profissional. No entanto, o referido documento

(SENAI.DN³³⁰, 1999 apud SENAI.SP, 2000) expõe que a promulgação da Lei Federal nº 10.097/2000 implica na recontextualização da Aprendizagem Industrial, isto é, aquela dirigida ao atendimento às empresas vinculadas a este SNA, empresas do ramo industrial e empresas de tecnologia em geral.

Tal como o SENAC, o século XXI apresentou as mesmas mudanças significativas no regimento do SENAI (existente desde 1962) com a mudança dos conselhos e a mesma exigência de 66% de gratuidade da receita de contribuição em 2014. Esta intervenção também foi significativa na operação de seus processos. No entanto, o SENAI não atende de modo gratuito na Aprendizagem às empresas vinculadas a outros sistemas patronais. Seus programas de gratuidade, em alguns departamentos regionais, envolvem a oferta gratuita de outras modalidade de formação profissional, como os cursos técnicos.

A despeito da intervenção no regimento da instituição, o SENAI também é um dos principais agentes do governo para a viabilização de políticas públicas de formação profissional, como o Pronatec (cujas receitas são de grande importância aos Estados onde há baixa industrialização e, conseqüentemente, baixa contribuição compulsória de empresas industriais).

O foco da atuação do SENAI tem sido o provimento de mão de obra qualificada aos setores econômicos a ele vinculados, ou ainda para outros segmentos que compõem cadeias produtivas de interesse da indústria. Em 2013, a instituição contou com cerca de 215 mil aprendizes no país.

Toda a oferta do SENAI é resultado do desenvolvimento e produção intelectual interna da instituição, que também investe em processos de avaliação para controle da qualidade da mão de obra disponibilizada ao mercado. Ao contrário do SENAC, a oferta do SENAI é significativamente ampla, com mais de uma centena de programas diferentes, nem sempre com o envolvimento da prática profissional nas instalações das empresas. Isto ocorre porque o SENAI já conta com oficinas estruturadas à luz da realidade das empresas para desenvolvimento da prática profissional simulada e protegida.

³³⁰ SENAI.DN. **Novos rumos da Aprendizagem Industrial**. Brasília: SENAI.DN. 1999.

O SENAI padece dos reflexos de desindustrialização em determinados bolsões do país que outrora respiravam exclusivamente o ar da indústria. Ainda que as entidades sociais não tenham como competir com a oferta do SENAI (em termos de diversidade e qualidade), assediam as empresas a ele vinculadas com a proposição de mero cumprimento da cota, ao passo que a instituição defende a importância da qualificação da mão de obra. Pesa ainda contra o SENAI o baixo investimento em qualificação pelo patronato nacional, e os impactos em automação industrial que implicam na redução de mão de obra empregada (ainda que, em contrapartida, necessita-se de profissionais que saibam lidar com estes novos equipamentos).

A estrutura dos programas de Aprendizagem do SENAI difere dos formatos das demais entidades formadoras: a fase escolar (teoria e prática protegida nas Escolas SENAI) se dá ao longo da semana em meio período. Quando há previsão de atividades práticas na empresa, estas podem ocorrer concomitantemente à fase escolar no outro período, ou subsequente à esta, ao final do programa.

Os demais SNA apresentam produção de formação profissional pouco significativa frente aos dois citados anteriormente. O motivo básico é a pequena tradição na formação de aprendizes. SENAR e SENAT são cisões do SENAI, e o SESCOOP congregou parte de empresas que eram vinculadas ao SENAC. Estas instituições buscaram se basear na oferta dos dois grandes SNA para buscar atender às empresas a eles vinculadas. O SENAR, por exemplo, deu início ao seu programa de Aprendizagem Rural apenas a partir de 2004. Já o SENAT, no entanto, se desenvolveu rapidamente ao ponto de formar 11 mil aprendizes em 2013.

Estes outros SNA também são parceiros do governo para a implementação de outras políticas públicas, como o Pronatec. Com receitas de contribuição significativamente menores quando comparados ao SENAC e SENAI, estas parcerias com o poder público (em diversos níveis) são imprescindíveis para o fechamento de suas contas.

b) entidades sociais.

A segunda década do século XXI traz uma novidade quantitativa na Aprendizagem brasileira. Os dados de 2013 revelam que a produção somada das entidades sociais é maior do que a produção somada dos SNA. Neste sentido, é inegável compreender que o grande protagonista da Aprendizagem nacional é a entidade social.

O **Centro de Integração Empresa-Escola** (CIEE) é a maior entidade social brasileira provedora de aprendizes. Historicamente atuante como interveniente para contratos de estágios, o CIEE atua na Aprendizagem desde a promulgação da Lei Federal nº 10.097/2000. A instituição contou com mais de 60 mil aprendizes no país em 2013, e apresenta como diferencial em relação às demais entidades sociais sua estrutura organizacional profissional em termos comerciais.

A viabilização de todos os programas de Aprendizagem é resultado de parceria com a Fundação Roberto Marinho para promoção de sua marca “Aprendiz Legal”, desenvolvimento da proposta pedagógica do programa e material didático dirigido.

A grande vantagem do CIEE em relação às demais entidades formadoras é o banco de candidatos inscritos na entidade, com mais de um milhão de jovens. Isto lhe permite a abertura de turmas em uma frequência muito maior do que as demais entidades formadoras, implicando na “simpatia” dos AFT, rotulada como uma instituição ágil e prontificada a atender as cotas das empresas e auxiliar as metas dos AFT.

No entanto, esta agilidade também é resultado de uma estrutura comercial pautada na prospecção e gestão de relacionamento de “clientes”. Esta estrutura comercial mantém o controle da expiração dos contratos das empresas atendidas pelo CIEE para renovar suas cotas de modo planejado.

O CIEE também atua como contratante (no âmbito do artigo 431 da CLT), de modo que toda a atividade de gestão do programa de Aprendizagem na empresa é gerida pela instituição. O CIEE é a única entidade social com assento em todos os Fóruns Estaduais de Aprendizagem e no Fórum Nacional de Aprendizagem.

Finalmente, é possível compreender que Aprendizagem para o CIEE é um negócio, ao ponto de sua receita oriunda das atividades ter implicado em problemas à instituição, como o questionamento da manutenção de seu certificado de entidade beneficente de assistência social, que lhe garante uma série de isenções.

A **Fundação Bradesco** é uma das maiores redes privadas de educação básica do Brasil e recentemente incluiu a formação profissional com fins ao atendimento à Aprendizagem em sua oferta. Seus programas não são dirigidos à qualificação de trabalhadores, mas à habilitação de técnicos de nível médio. A Instituição apresenta pouco mais de mil aprendizes no país anualmente e concentra sua formação profissional para atendimento ao setor financeiro.

O que torna sua atuação notável frente a centenas de entidades sociais que formam aprendizes é o fato de provê-los à sua mantenedora, o Banco Bradesco. Desta forma, a empresa mantém uma entidade social a ele vinculada para que forme os aprendizes que precisa, atendendo à sua cota, mediante o perfil de conclusão que lhe convém. Apesar da Fundação Bradesco poder atuar como contratante dos aprendizes (de modo que a empresa provedora se veja desobrigada a remunerá-los de acordo com o piso da categoria dos bancários), o próprio banco é o contratante.

Esta iniciativa do Grupo Bradesco pode indicar a germinação de uma prática que se configure como um aperfeiçoamento da responsabilidade social empresarial que alicerça a Aprendizagem nacional: trata-se do investimento social privado com finalidade interna no provimento de aprendizes, isto é, de modo que fundações criadas e mantidas por empresas conduzam todo o processo de formação profissional de aprendizes às empresas mantenedoras, inclusive sua contratação.

O **Formare** é um programa de formação profissional mantido pela Fundação Loschpe. Trata-se de uma franquia social dirigida aos jovens socialmente vulneráveis, que apresenta pouco mais de 1,6 mil aprendizes por ano.

O diferencial do Formare em relação aos demais programas de entidades sociais é a capacidade de mobilização e persuasão para que os funcionários das empresas, predominantemente indústrias cumpridoras das cotas, atuem

como voluntários para o desenvolvimento das atividades práticas e teóricas aos aprendizes. Isto significa que a entidade social franqueada é assumida pela empresa empregadora, competindo-lhe (com o devido apoio da Fundação Ioschpe – a franqueadora), o provimento da capacitação adequada a estes voluntários e o registro burocrático junto ao MTE. Assim, o voluntariado empresarial é um elemento adicional a ser analisado.

Neste modelo, a empresa exige de seus funcionários uma responsabilidade adicional no programa: além de monitorar as práticas profissionais na empresa (legalmente exigido), devem assumir os papéis de “educadores sociais”, comumente de competência da entidade social que dispõe de experiência para tanto.

Por fim, o que se compreende desta experiência é a exponenciação do fetichismo da cultura empresarial para lidar com uma questão pública, o direito à qualificação para o trabalho:

Entendemos a cultura empresarial como um conjunto de padrões de comportamento, crenças e valores próprios de um ambiente econômico e profissional transmitidos coletivamente. Desta forma, desvelamos todo seu potencial como local de aprendizagem. Neste cenário, ao assumirem o papel de educadores voluntários, os funcionários tornam-se facilitadores do processo de ensino e aprendizagem (FORMARE, 2014).

O SindiClube é uma entidade patronal. Trata-se do **Sindicato dos Clubes do Estado de São Paulo**. Como toda organização patronal, sobrevive da contribuição sindical de seus filiados e de eventuais fontes alternativas de receita. A Aprendizagem é uma delas. Neste sentido, desde 2005 promove um programa de “formação profissional”, devidamente validado pelo MTE, com a motivação esportiva no atendimento aos seus associados, isto é, os clubes.

Assim, o Programa SindiClube Aprendiz já formou mais de 500 jovens para, nos termos da instituição: “*promover o desenvolvimento intelectual, a consciência crítica, a cidadania, a cultura e autoconhecimento*” (SINDICLUBE, 2014). O sítio na Internet da instituição pouco menciona sobre sua proposta pedagógica, mas o mais interessante consta no CNAP. O cadastramento obrigatório da oferta das entidades sociais (incluindo o SindiClube), evidencia a natureza da “formação profissional” a qual o sindicato se propõe a

desenvolver: gandula³³¹. O popular “pegador de bola” realmente é uma ocupação no âmbito da CBO³³², e que é considerada pertinente ao cálculo da cota de aprendizes, logo à formação profissional. No entanto, gera incredulidade o fato de um jovem recolher bolinhas de tênis enquanto sócios se divertem acabe por ser, de algum modo, considerado formação profissional aos olhos dos atores envolvidos: entidade formadora, empresa e MTE.

O fato de ser desenvolvido por uma entidade que classifica este programa como promotor de autoconhecimento e consciência crítica, corrobora o argumento de Dagnino (2004) quanto à panaceia transformista de alguns conceitos caros ao desenvolvimento humano, reduzindo cidadania à mera filantropia.

Finalmente, este episódio permite àqueles que avaliam a política pública da Aprendizagem brasileira questionar-se qual a visão que o Estado, afinal, tem desta política pública já que avaliza esta iniciativa?

³³¹ Cf. cadastramento no sistema “*juventude.web*” (CNAP) mediante o código SP-24645. Curso: Aprendiz de atividades desportivas e clubísticas. Ocupação: gandula. Cadastro validado pelo MTE até 17/06/2015.

³³² Cf. consta mediante o código CBO nº 5199-20.

APÊNDICE C

RECOMENDAÇÕES EM RELAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA

Pelo que foi contextualizado e analisado, considerando os custos dos mecanismos de “*feedback*” do “*path dependence*”, é improvável que a Aprendizagem retorne ao modelo monopolístico dos SNA proposto na época do Estado Novo. Tão improvável quanto é a abolição da contratação compulsória pelo sistema de cotas. Desta forma, as sete recomendações que seguem levam em consideração o estágio atual da política pública, para eventuais desenvolvimentos incrementais a partir do modelo vigente. Como será possível verificar, algumas contribuições demandam mudanças mais significativas em outras esferas legais (nos campos educacional e da administração pública) para que provoquem um desenvolvimento na Aprendizagem brasileira.

a) Aprendizagem e o Ensino Médio;

Das diversas incompatibilidades entre a Aprendizagem europeia e a brasileira, destaca-se a efetiva relação daqueles modelos com o sistema educacional de seus países, em especial os modelos alemão, holandês e francês. Neste sentido, a Aprendizagem pode ser muito mais significativa ao jovem brasileiro se ela compuser uma das alternativas dentro do itinerário formativo aos jovens no final de sua educação básica e compulsória. Para tanto, não basta apenas problematizar se empresas e organizações sociais também podem assumir os papéis de agentes educadores nos termos descritos no artigo 1º da LDB³³³, mas cumpre analisar de forma preliminar e criticamente, a função e o desenvolvimento do Ensino Médio no Brasil.

Como foi possível analisar, no Brasil, a articulação entre a Aprendizagem e a educação inexistente em termos práticos, apenas como requisito de legalidade contratual. Se há intenções para rever a estrutura de nosso ensino secundário para que permita ao jovem trilhar por caminhos dirigidos à sua vocação,

³³³ BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

implicando que a formação profissional assuma uma função integradora no processo educacional do sujeito para além das disposições formais de articulação entre trabalho, ciência, tecnologia e cultura, cumpre mencionar que a Aprendizagem, nos termos como é articulado há décadas em alguns países europeus (e o ECVET é um bom exemplo deste resultado), pode se constituir como caminho rico para consolidar o aprendizado destes quatro elementos, proporcionar experiências e, assim, corroborar na formação do sujeito. O que se propõe, em suma, é fomentar discussões não somente quanto à fusão das relações de estágio e Aprendizagem (hoje distintas), mas sua incorporação formal ao sistema educacional (SCHWARTZMAN, 2014).

No entanto, percebe-se que a evolução para este estágio demanda que o debate acerca da Aprendizagem evolua consideravelmente, afinal o sistema aparentemente não foi exitoso no Chile, mas é valorizado na Alemanha. Deve-se extrapolar sua discussão para além do diálogo entre advogados de empresas e AFT. Deve-se, com efeito, separar o debate para que se compreenda que a Aprendizagem, como alternativa educacional, adentre no campo de ideias progressistas de educadores.

Uma vez articulada à educação nacional, a discussão sobre a Aprendizagem no Brasil poderá migrar para um patamar de qualidade mais significativo, de modo que seu propósito evolua do preenchimento de lacunas da cidadania, como é hoje, para uma motivação mais articulada com o propósito do Ensino Médio em si. Um protagonismo efetivo das escolas técnicas públicas, bem como uma salutar articulação entre os SNA e outros estabelecimentos de ensino, poderiam proporcionar novos paradigmas em termos da educação profissional e tecnológica no país e uma valorização quantitativa e qualitativa da Aprendizagem brasileira.

b) segmentos diferenciados;

O Estado perde a oportunidade de elucidar particularidades próprias de alguns setores da economia que tem profunda dificuldade no cumprimento das exigências legais. Por exemplo, empresas cujas atividades dependem de contratos de gestão com o poder público, muitas vezes de duração inferior

aos contratos de Aprendizagem que devem manter, não conseguem desenvolver um programa cujo término se dê após o encerramento da parceria com o poder público.

Empresas cuja natureza da atividade implica em alternância de endereços, como empresas da área de construção civil e pesada; empresas que atuam dentro de outras (como manutenção, serviços de alimentação coletiva, serviços de limpeza e vigilância etc), via de regra com grandes cotas de aprendizes, avaliam a dificuldade em lidar com atividades práticas em locais onde há pouca ou nenhuma manobra para desenvolvimento. O mesmo se dá no caso de empresas cujos quadros funcionais implicam no maior contingente atuando fora do estabelecimento, como empresas de propagandistas, representantes comerciais e transportadoras. Em 2007 o MTE expediu a Portaria nº 616 que aborda formas alternativas³³⁴ de cumprimento das disposições legais sem, no entanto, abordar o cumprimento pelos segmentos diferenciados, ou mesmo na renovação de iniciativas outrora empregadas, desde que reconduzidas à luz da proteção integral, como seria o caso da AMPE.

Com efeito, não existe orientação específica a respeito do cumprimento da Aprendizagem em relação à natureza produtiva. Esta dissertação permitiu observar que o modelo colombiano, no limite, excluiu as empresas do ramo da construção para o cumprimento da cota obrigatória devido às suas particularidades e ainda criou um mecanismo de compensação (“*monetización*”). Assim, o resultado a partir da experiência destes segmentos implica em cenário de programa de Aprendizagem profundamente fragmentado e penoso, tanto às empresas quanto aos jovens que são os beneficiários da política pública. Não é necessário dispor uma nova legislação para cada setor econômico, mas o MTE tem o poder da expedição de portarias para melhor cumprimento das disposições legais. Cumpre avaliar também os mecanismos de incentivos mais comuns onde a NPM tornou-se enfática.

³³⁴ O dispositivo é estranhíssimo. A CLT não prevê nenhuma forma alternativa de cumprir a cota que esteja condicionada à autorização do Ministério do Trabalho e Emprego. Se a lei admitisse várias formas de cumprimento da cota, o empregador poderia escolher livremente qualquer delas, sem necessidade de permissão de autoridade administrativa. Se prevê formas determinadas, o Poder Executivo não pode permitir que outras sejam praticadas, muito menos autorizá-las (SANTOS, C., 2010, p.77).

c) quantidade de aprendizes;

O argumento do patronato industrial em relação ao propósito da Aprendizagem durante o Estado Novo centrava-se na manutenção de aprendizes conforme a justa necessidade de formar a mão de obra qualificada para empresas. Logo, o cálculo da cota era simples: a empresa deveria considerar apenas as funções que demandavam qualificação profissional para incidir o cálculo de 5%, porque funções técnicas ou funções de nível superior exigiriam outro tipo de formação diferente da Aprendizagem, como a habilitação técnica e o bacharelado.

Esta lógica persiste ainda hoje, de forma que funções técnicas e de nível superior continuam a ser excluídas do cálculo das cotas. No entanto, excluía-se também as funções que, no âmbito da sociologia do trabalho, classificavam-se como semiqualificadas ou não qualificadas. Tais definições se davam pelo fato destas ocupações demandarem apenas treinamento ou informação. Este princípio vai ao encontro da engenharia educacional da formação profissional que considera impossível ministrar um programa de 400h de formação teórica para uma ocupação de gandula, frentista ou empacotador de supermercado, por exemplo. Há de se considerar, aliás, que estas ocupações sequer existem no mercado de trabalho de países desenvolvidos. Adicionalmente, há setores cuja prática profissional torna-se um encargo crítico devido à suas particularidades, como os serviços de vigilância, transportes de valores etc (PIETROLUONGO, 2009).

Entretanto, a visão equivocada quanto à pertinência de todos os ofícios como pertinentes à formação profissional inviabilizou programas coerentes de algumas empresas para utilização da Aprendizagem como mecanismo para sanar a demanda por mão de obra qualificada, posto que o objetivo do Estado implicava e implica em quantidade muito superior àquela demandada e suportada pelas empresas.

Em suma, já que o Estado demanda quantidade, as empresas estão comprando as quantidades necessárias de entidades formadoras que contam com cadastros de jovens, e não se preocupam mais em formar quadros.

Enfim, uma disposição coerente da CBO para definir apenas a incidência da cota para as ocupações que são pertinentes à Aprendizagem pode fomentar o desenvolvimento de uma cultura de formação nas empresas, desde que devidamente assessoradas por entidades formadoras competentes, cujo modelo pedagógico é seu princípio e não seu modelo de negócio.

d) Aprendizagem nas empresas públicas;

As empresas públicas também são obrigadas a contratar aprendizes, o que reforça sintomaticamente o caráter assistencial da política pública, já que estes jovens não podem ser efetivados após o término dos contratos. Isto se dá porque, a despeito da obrigatoriedade de concurso público para sua contratação, eles só podem ingressar como estatutários na existência de concurso público definido para esta finalidade. O resultado não apenas se restringe aos altos índices de evasão durante os cursos devido à desmotivação dos jovens, mas ao dispêndio inútil de recursos diversos pelas empresas públicas que apresentam cotas na casa dos milhares de aprendizes. O programa da Petrobrás para contratação de aprendizes, por exemplo, adota o índice de 10% para composição de sua cota. Esta disposição é coerente com a leitura de Wray³³⁵ (2003 apud FERREIRA, 2011), quando o Estado atua como empregador de última instância.

Convém investigar pormenorizadamente os dispositivos legais que versam sobre o ingresso em empresas públicas para que se considere a Aprendizagem como a principal porta de acesso ao funcionalismo público para determinados cargos que exigem até qualificação profissional (isto é, todos aqueles distintos de técnicos de nível médio, cursos superiores ou pós-graduação), para que a administração pública pudesse absorver os melhores jovens no provimento de determinadas ocupações no funcionalismo público, sendo previamente formados, como aprendizes, para determinada ocupação.

A indicação dos jovens com melhor aproveitamento nos programas de formação, para evitar favorecimento interno, poderia ser providenciada pela entidade formadora, preferencialmente aquelas vinculadas ao Sistema

³³⁵ WRAY, Randall L. **Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços**. Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto. 2003.

Federal de Ensino, evitando assim, parcerias com centenas de entidades sociais que implicassem em repasses do poder público a estas organizações (tornando crítico o processo de fiscalização).

Neste formato, os SNA e as escolas técnicas federais viriam a se constituir como provedores oficiais de mão de obra qualificada às empresas públicas sob administração federal, estadual e municipal. Os sistemas de educação profissional estaduais poderiam complementar o provimento para as empresas públicas estaduais e municipais.

Complementarmente, a legislação poderia flexibilizar a obrigatoriedade da contratação de aprendizes pelas empresas públicas para que se tornasse obrigatória sempre, e somente, quando da necessidade de abertura de concurso público para provimento de mão de obra qualificada.

e) compreensão sobre formação profissional e o papel dos SNA;

Resgatando o argumento de Schriewer (1990) sobre legitimidade, a formação profissional no Brasil é um tema de competência de instituições educacionais. Neste sentido, devido ao número exíguo de AFT atuando em regime de dedicação exclusiva à Aprendizagem, são poucos aqueles que conhecem o assunto em sua perspectiva educacional. Via de regra, a compreensão da política pública se limita ao entendimento do direito do jovem à profissionalização, mas esta profissionalização não se resume a um contrato de trabalho, afinal, trata-se de uma engenharia pedagógica complexa e custosa.

Neste sentido, é imprescindível que os SNA atuem na liderança dos modelos de Aprendizagem nacional, pela curva de aprendizado desenvolvida ao longo de décadas e pelo grande conhecimento e aproximação com o mundo do trabalho (mais amplo e não restrito ao mercado de trabalho). Assim, é salutar que sejam estimulados programas que envolvam não apenas a empregabilidade, mas o empreendedorismo, o coletivismo e o associativismo. O desenvolvimento de algumas modalidades de formação (considerando a amplitude de atuação dos SNA), articulado à experiência de algumas entidades sociais em relação às territorialidades específicas, pode implicar em

efetivas parcerias promissoras em termos de uma política pública de emprego e renda. A Aprendizagem pode vir a ser um veículo para esta sistemática, desde que esteja vinculada a um projeto mais holístico em termos educacionais e coletivos, isto é, integrados, do que meramente o cumprimento de cotas.

Portanto, coincidente com a opinião de Azeredo (1998b, p.144), compreende-se que o papel assumido pelos SNA ainda é predominante na construção de soluções pertinentes à Aprendizagem nacional. No entanto, é inegável que o modelo institucional dos SNA foi colocado em xeque na virada para o século XX. Neste sentido, no que tange à atenção do poder público para fazer valer o cumprimento da oferta de formação profissional por estas entidades,

(...) sugere[-se] então que a atenção se desloque da estrutura de provisão para as formas de monitoramento e prestação de contas e, portanto, para a governança democrática, legal e profissional (e não de mercado ou meramente reputacional) desses sistemas (KERSTENETZKY, 2012, p.81).

Um exemplo neste sentido é o Condefat: reflexo do contexto democrático o qual foi criado, trata-se um fundo de gestão tripartite e paritário (CUNHA, 2003, p.278).

f) convergência com outras políticas públicas;

Considerando o disposto pelas instruções normativas SIT nºs 97 e 98 de 2012, as quais versam sobre os procedimentos de fiscalização das políticas de Aprendizagem e inserção de pessoas com deficiências no mercado de trabalho, há verdadeira boa vontade da fiscalização do trabalho para articular as duas políticas públicas.

No entanto, por mais que se fomente a contratação de pessoas com deficiências sob a condição de aprendizes, que haja flexibilização da duração do contrato e a idade limite nestes casos, que seja agregado o BPC³³⁶ ao salário de aprendiz, ou ainda que seja efetuado o desconto na cota de pessoa com deficiência para cada pessoa nesta condição que for contratada como

³³⁶ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício da política de assistência social, de caráter individual que assegura a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso e à pessoa com deficiência que não possua meios de garantia de seu próprio sustento para tanto, a renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a um quarto do salário mínimo vigente. Sua articulação com a Aprendizagem é prevista nos termos da Lei Federal nº 12.470/2012.

aprendiz, permanecem outras dificuldades para uma efetiva e real integração das duas políticas públicas.

Um dos problemas é a definição dos percentuais. Enquanto a cota de aprendizes é flexível entre 5% e 15% dos funcionários, excluindo-se várias categorias profissionais, a cota de pessoas com deficiências varia de 2% a 5% segundo o porte da empresa, considerando todos os funcionários. Inevitavelmente, as empresas terão que lidar com dois cálculos e duas cotas. Em segundo lugar, enquanto a cota de aprendizes aplica-se para cada estabelecimento a partir de sete funcionários, a cota de pessoas com deficiências aplica-se à raiz do CNPJ como um todo, dando liberdade ao empregador para definir onde e como buscará compor seu planejamento de incorporação das pessoas com deficiência. Novamente as empresas terão duas ações distintas e invariavelmente, com pouca intersecção de soluções.

g) promoção de diálogo internacional.

Ainda que a abordagem desta problemática pareça estar muito além do estágio em que a Aprendizagem nacional se encontra, convém reconhecer que um fator para impulsionar a qualidade de alguns modelos europeus foi a parametrização das diversas qualificações, estabelecida através do protocolo supranacional ESCO. O mesmo se deu no Canadá.

Nada impede que os países do Mercosul empenhem esforços neste sentido. Se o MTE lançou mão do CONAP para parametrizar a oferta nacional, deveria compor com o MEC a articulação necessária para liderar o diálogo com os países membros e associados.

O produto desta iniciativa não apenas poderia prover maior troca de experiência de formação profissional entre grandes instituições formadoras da região (“I e S”), a maior confiabilidade dos empregadores na contratação de mão de obra estrangeira e consequentemente maior capacidade de liquidação de apagões de mão de obra qualificada em determinados segmentos e locais, mas principalmente propiciar um diálogo assertivo, supranacional, no desenvolvimento das políticas públicas de educação profissional, especialmente a Aprendizagem.

Ora, se o produto deste diálogo for um modelo ESCO para o Mercosul, ele só tem a favorecer o ideário desenvolvimentista da região, com vistas ao fortalecimento dos sistemas educacionais de cada país, a articulação da legislação em termos de proteção ao jovem trabalhador (para que não se criem rincões de tolerância à precarização e ao trabalho infantil) e por último, mas não menos importante, a capacidade de proporcionar ao jovens maior trânsito internacional para trabalho (isto é, para emprego e empreendedorismo).

APÊNDICE D

COMPLEMENTAÇÃO DE NOVAS PESQUISAS SOBRE O TEMA

“Feito não há nada. Tudo por fazer”. Estas foram palavras de Ruy Barbosa ao encerrar sua análise da política social nacional quando da campanha presidencial de 1919. Revisitada esta sentença dirigida aos pesquisadores do tema, compreende-se que a Aprendizagem ocupa um espaço na sociedade e deverá ser explorada cada vez mais social, educacional e politicamente.

As análises presentes e futuras da política pública inevitavelmente deverão compreender e avaliar esta e outras iniciativas de educação e trabalho à juventude brasileira tendo em vista a qualidade do gasto social público em termos de eficiência, eficácia e efetividade; maior e melhor governança, maior e melhor integração de políticas públicas. Trata-se de um discurso que se renova, não apenas no Brasil, mas no mundo todo como foi possível verificar.

Tripney e Hombrados (2013, p.11), ao avaliarem os impactos das políticas TVET sobre o desemprego juvenil nos países em desenvolvimento, predominantemente latino-americanos, apontaram a necessidade de pesquisas mais aprofundadas em termos dos resultados de programas de Aprendizagem nos países. Acredita-se que esta dissertação redunde na mesma sugestão ao observar a necessidade de evolução na gestão das políticas públicas ao ponto de maior avaliação de seus impactos. Neste sentido, convém transcender o propagado pelo MTE quanto aos resultados da celebração de contratos de aprendizes para a efetividade da política pública. Verificar e analisar os índices de formalização após os cursos (dos SNA e das entidades sociais), bem como a manutenção dos empregos nas áreas de formação no curto e médio prazos, pode revelar quanto a política pública é significativa em termos de ação ordenada do Estado para fomento à empregabilidade.

Analisar os SNA (principalmente SENAI e SENAC), sua governança, sua engenharia educacional e sua contribuição ao desenvolvimento produtivo, pode representar ganhos em vários sentidos. Primeiro, para compreender a contribuição destas organizações nas políticas TVET, e principalmente na diferença dos modelos de Aprendizagem por eles conduzidos, quando comparados entre si e em relação às entidades sociais. Segundo, na comparação em termos de responsabilidades e

governança quando comparados às demais instituições “I e S” existentes na América Latina. E terceiro, no levantamento de dados mais objetivos dirigidos aos sujeitos da formação profissional, os egressos de seus programas, para que se avalie até que ponto a Aprendizagem lhes foi significativa em termos de desenvolvimento profissional e na formação do sujeito.

A despeito da Aprendizagem brasileira ser tipificada como um exercício de responsabilidade social compulsório dos empregadores, há algumas poucas empresas que compreendem a Aprendizagem de modo distinto, como uma legítima iniciativa de qualificação de mão de obra que demanda, por parte dos empregadores, investimento em recursos físicos, tecnológicos e humanos para dispor destes aprendizes para a prática profissional e, no término dos programas, efetivar os melhores objetivando a oxigenação de sua força de trabalho e a inovação do processo produtivo. Algumas destas empresas dispõem deste pensamento como reflexo das iniciativas de suas matrizes internacionais. Portanto, uma investigação mais aprofundada a partir de estudos de caso pode proporcionar não apenas a amplitude de compreensão do desenvolvimento da política pública pelas empresas, como estabelecer possíveis paradigmas que se prestem à análise das políticas internas de recursos humanos de empresas alinhadas a uma cultura organizacional diferenciada.

Retornando à metodologia comparativa, esta dissertação revelou que há modelos internacionais cujos representantes de trabalhadores, isto é, os sindicatos, se envolvem mais ou menos no desenvolvimento da política pública conforme fatores históricos. No Brasil, isto não foi diferente. Escrutinar a visão das diferentes representações sindicais brasileiras em relação à formação profissional, e mais especificamente em relação à Aprendizagem, e compará-las com a visão e atuação dos sindicatos em outros países, pode provocar uma discussão em relação à capacidade de compreensão e efetivo interesse destes representantes nacionais em relação ao jovem trabalhador brasileiro, bem como apresentar possíveis distâncias do pensamento sindical nacional em relação às políticas de formação profissional quando comparadas aos representantes de outros países.

Há uma expectativa muito grande pelas entidades sociais provedoras de aprendizes para que seja regulamentado o parágrafo único do artigo 16 da regulamentação da Aprendizagem nacional, o qual versa sobre o cumprimento das disposições

referentes à política pública pela administração pública direta, autárquica e fundacional³³⁷. Não há um estudo pormenorizado acerca das implicações da regulamentação deste dispositivo. Sabe-se que o poder público é o maior empregador do Brasil. Desconhece-se, no entanto, o desdobramento desta regulamentação em termos de impacto junto ao orçamento público nas três esferas e nos três poderes. Igualmente se desconhece a visão que os gestores públicos de diversas esferas possuem a respeito desta possibilidade, bem como os motivos pelos quais este regulamento ainda não foi promulgado, já que impulsionariam significativamente a quantidade de contratos e estariam dentro da visão do governo como provedor de emprego básico do setor público (WRAY³³⁸, 2003 apud FERREIRA, 2011). Um caminho alternativo é investigar se a modalidade Pronatec Aprendiz é pensada pelo governo para atender ao cumprimento da contratação de aprendizes pela administração pública, contando com as entidades sociais na condição de contratantes.

Finalmente, compreender a visão de educadores e compará-las em relação ao emprego da Aprendizagem no sistema educacional brasileiro, à luz das experiências europeias, pode revelar convergências e divergências em termos de valores quanto ao papel da formação profissional na educação brasileira, bem como sua visão quanto à capacidade de empresas e instituições sociais em assumirem papéis como agentes educadores, ou quais as circunstâncias que deveriam ser observadas para tanto (além da mera relação de estágio). Desta forma, será possível verificar se toda a discussão da Aprendizagem, quando relacionada ao mundo da educação, implica necessariamente em articulá-la à “teoria do capital humano” ou se há espaço para refletir sobre experiências que sejam ricas ao sujeito em formação, como os investimentos em informação e aconselhamento vocacional desenvolvidos na Suécia e Holanda, por exemplo. A título de esclarecimento e exemplo, convém lembrar que, no modelo alemão, as organizações (públicas e privadas) devem ser elegíveis para condução da prática profissional na Aprendizagem, não se prestando, portanto, a uma generalização.

³³⁷ BRASIL. Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. **Portal da Legislação da Presidência da República**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

³³⁸ WRAY, Randall L. **Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços**. Rio de Janeiro: UFRJ/Contraponto. 2003.