

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA  
DO RIO DE JANEIRO



**Anna Beatriz de Almeida Waehneltd**

**A EMERGÊNCIA DA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO  
BRASIL DO SÉCULO XXI**  
conflitos e miragens futuras

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, do Departamento de Educação da PUC-Rio

Orientadora: Profa. Dra. Alicia Maria Catalano de Bonamino

Rio de Janeiro,  
novembro de 2022



**Anna Beatriz de Almeida Waehneltd**

**A EMERGÊNCIA DA APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO  
BRASIL DO SÉCULO XXI**  
conflitos e miragens futuras

**Tese de Doutorado**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação, do Departamento de Educação da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo:

**Profa. Dra. Alicia Maria Catalano de Bonamino**  
Orientadora  
Departamento de Educação – PUC-Rio

**Profa. Dra. Cynthia Paes de Carvalho**  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

**Profa. Dra. Silvana Mesquita**  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

**Dr. Roberto Rocha Coelho Pires**  
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

**Dr. Luiz Carlos Souza**  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2022

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

**Anna Beatriz de Almeida Waehneltd**

Graduou-se em Sociologia e Política em 1992 e concluiu o Mestrado em Filosofia, em 1998. Ambos pela PUC-RJ.

Ficha Catalográfica

Waehneltd, Anna Beatriz

A emergência da aprendizagem profissional no Brasil do século XXI : conflitos e miragens futuras / Anna Beatriz Waehneltd ; orientadora: Alicia Maria Catalano de Bonamino. – 2022.

235 f. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2022.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Aprendizagem profissional. 3. Política pública. 4. Sistema de garantias de direitos. 5. Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). 6. Empregabilidade. I. Bonamino, Alicia Maria Catalano de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

À Gabriela e ao Marcelo, dedico esta tese a vocês dois,  
casa da minha casa, vida da minha vida.

## Agradecimentos

Ao término deste longo tempo dedicado ao meu doutorado, sou sincera, profunda e imensuravelmente grata a uma ampla e potente rede de apoio que tornou possível a sua realização. Muitas pessoas contribuíram, de modo direto e indiretamente, para que cada uma das etapas desta tese pudessem ser plenamente cumpridas.

À Alícia Bonamino, minha orientadora acadêmica, pelos importantes conselhos relativos à organização do processo de trabalho e pela escuta sempre atenta, disponível e gentil.

Às professoras da PUC-RJ, Cynthia Paes de Carvalho e Silvana Mesquita, pelas valiosas contribuições para o aperfeiçoamento da pesquisa e enriquecimento deste trabalho.

Ao professor Roberto Rocha Pires, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Universidade de Brasília, por todas as suas preciosas, decisivas e diversas contribuições acadêmicas realizadas, ao longo dos diferentes momentos do percurso de pesquisa e de avaliação da minha tese, em especial àquelas relativas aos referenciais teóricos, às questões norteadoras e às hipóteses de pesquisa desenvolvidas.

Ao professor Luiz Carlos Souza, da UNIRIO, pelas suas valiosas e gentis colocações e o compartilhamento de sua experiência no desenvolvimento de pesquisas na área de políticas públicas.

Ao professor Francisco Aparecido Cordão, referência no país no conhecimento e atuação no âmbito da normatização e no desenvolvimento da educação profissional e tecnológica, pelo constante e generoso diálogo sobre a história e a implementação da Aprendizagem Profissional como política pública. E, acima de tudo, tão querido por mim e com quem não paro de aprender, há muitos e longos anos.

A todos os entrevistados que gentilmente cederam grande parte do seu tempo para a realização de longas e instigantes entrevistas. E, com base em suas vivências e percepções sobre a política de aprendizagem, contribuíram para tornar essa tese possível e para o aprofundamento do debate democrático, consistente e vivo sobre a mais preene e uma das mais centrais políticas públicas para a juventude brasileira.

À valorosa e indispensável colaboração de Anderson Córdova e Kelly Teixeira, detentores de enorme conhecimento no campo da Educação Profissional e a quem tive a indescritível sorte de poder recorrer tantas vezes, encontrando uma enorme disposição de ajudar, sempre com a inestimável e rara combinação de seriedade e bom humor.

Simone Franco e Carmen Rodrigues. Minhas protetoras. Não sei se o que cabe melhor aqui é o meu muito, muito, muito obrigada por ter vocês sempre por perto ou a pergunta “o que seria de mim sem vocês?”.

Ao Luis Guilherme Macena e Fernanda Ferreira Pedrosa, pela valiosíssima ajuda técnica, com tanta presteza.

À Inês Felipa Pereira, Antônio Etevaldo Junior e Hyago Souza Nascimento, meu agradecimento, mas acima de tudo, o meu reconhecimento pela enorme ajuda que me deram no acesso aos dados e a todo o apoio para aplicação do *survey* junto às empresas.

Ao Sidney Cunha, então Diretor-Geral do Senac-DN ao longo de todo o período do Doutorado e elaboração desta Tese, sua compreensão e apoio foram fundamentais à realização desta empreitada.

À minha família, meu pai, Sérgio, meu irmão querido e amigo, Bruno, e, em especial, à minha mãe, Anna Maria, que soube ser colo, ouvido, ombro, coração e incentivadora, cada uma das coisas em seu momento certo. Que soube escutar com paciência, que sempre soube e sabe demonstrar o quanto confia em mim, e com isso manter a mim mesma confiante no cumprimento das etapas, por mais difíceis que parecessem.

À minha cunhada e irmã que não é de sangue, mas de coração, Diana Lima, pelo apoio ora intelectual, ora emocional, ora as duas coisas ao mesmo tempo, ajudando a encontrar fosse o norte, fosse o vento, fosse o leme, quando um ou outro pareceram obscuros. Sempre com tanta entrega, altruísmo, doçura e generosidade, que mesmo o maior agradecimento ficaria pequeno.

Às amigas de todas as horas e ao longo da vida, Rosane Carneiro e Daniela Papelbaum, a importância e o valor de vocês duas não cabe nestas linhas. O agradecimento é pelo permanente apoio ao longo de todo o percurso deste Doutorado, mas também para muito além dele.

À Benita de Albuquerque Lopes e à Laura Coutinho, as primeiríssimas incentivadoras da ideia de iniciar o doutorado.

À minha filha, Gabriela, pela permanente inspiração, força e coragem que me dá, por sua inventividade, seu olhar perspicaz e divertido sobre as coisas do mundo e pela completude da maternidade que a cada dia me faz mais viva e feliz.

Ao Marcelo, companheiro da minha vida, não existem palavras capazes de expressar todo o meu sentimento de gratidão e regozijo diante de todo o seu forte, constante e amoroso apoio e presença.

O meu agradecimento póstumo, a minha saudosa avó Anita, cuja permanente curiosidade e sede de vida me serviram e servem de inspiração até hoje.

.

## Resumo

Waehneltd, Anna Beatriz; Bonamino, Alicia Maria Catalano de. **A emergência da aprendizagem profissional no Brasil do século XXI: conflitos e miragens futuras.** Rio de Janeiro, 2022. 230 p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

No contexto do processo de redemocratização do Estado brasileiro, a Aprendizagem Profissional - modelo de formação técnica-profissional, de caráter inicial, implementada por meio de um contrato de trabalho -, institucionalizada como política pública, na década de 1940, como veículo do processo de industrialização nacional, será reconfigurada e emergirá, após retração de sua oferta nacional, como o principal “vetor do direito à profissionalização dos adolescentes e jovens”, em especial daqueles em situação de vulnerabilidade social e de baixa renda. Tomando como ponto de partida a análise histórica dos processos de surgimento, institucionalização e reconfiguração da aprendizagem profissional, esta tese tem como objetivo central investigar a constituição, ainda em curso, de seus novos sentidos e finalidades, social e educacional, no contexto de sua expansão e consolidação, ao longo das duas últimas décadas, como a mais perene e única política pública nacional centrada no processo de transição escola-trabalho. A realização desta investigação teve como norte a análise das distintas apropriações, interpretações dos atores estatais e sociais envolvidos na implementação da política acerca da sua nova finalidade: constituir-se como “vetor de garantia do direito à profissionalização”. Com base na teoria do Modelo de Coalizões de Defesa, esta tese concentrou a sua análise na investigação das ideias, valores e proposições do subsistema da política, constituído pelo conjunto dos diversos atores, estatais e sociais, que lidam com a Aprendizagem Profissional, destacando as suas crenças, os seus conflitos e os seus impasses em torno das definições acerca de quais problemas precisam ser enfrentados e dos objetivos e dos impactos a serem alcançados pela nova política de Aprendizagem Profissional. Deste contexto de análise, buscou-se evidenciar a relação entre tais definições e os resultados e alcance da nova política; avaliar o quanto a nova feição finalística emergente do processo de implementação da política se distingue e se assemelha dos modelos correcionais, assistencialistas e tecnicistas que marcaram a Aprendizagem Profissional ao longo da história brasileira; e apontar os novos rumos que a política vem tomando.

## Palavras-chave

Aprendizagem profissional; política pública; Sistema de Garantias de Direitos; Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); empregabilidade; vulnerabilidade social; sistema de crenças e coalizões.

## Abstract

Waehneltd, Anna Beatriz; Bonamino, Alicia Maria Catalano de (Advisor). **The emergence of professional learning in Brazil in the 21st century: conflicts and future mirages.** Rio de Janeiro, 2022. 230 p. Tese de Doutorado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Apprenticeship – a system of technical-vocational training implemented through work contract in which someone learns a trade by working under a certified expert - was institutionalized in Brazil as a public policy in the 1940s, as a vehicle for the process of national industrialization. In the context of the process of redemocratization of the Brazilian State in the 1980s, it was reconfigured and, after decades of retraction of its national offer, emerged as the main “vector of the right to professionalization of adolescents and young people”, especially those in situations of social vulnerability and low income. Taking as a starting point the historical analysis of the processes of emergence, institutionalization and reconfiguration of apprenticeship, the main objective of this thesis is to investigate the constitution, still in progress, of its identity, its new meanings and its social and educational purposes. It will focus on the context of its expansion and consolidation, over the last two decades, as the most perennial and only national public policy centered on the school-work transition process. This investigation about the constitution of the new identity of the learning policy was guided by the analysis of the different interpretations held both by the state and the social actors involved in the implementation of the policy regarding its new purpose, which is to constitute itself as means to guarantee the right to professionalization. Based on Advocacy Coalition Framework (ACF), this thesis focused its analysis on the investigation of ideas, values and propositions of the policy subsystem, which is constituted by the set of different actors, state and social, that deal with the apprenticeship. The analysis highlights their beliefs, their conflicts and their impasses around the definitions about which problems need to be faced and the objectives and impacts to be achieved by the new learning policy. From this context of analysis, we sought to highlight to what extent this new identity, that emerges from the process of implementing the policy, is different from and similar to the correctional, assistance and technical models that marked learning throughout Brazilian history, and to point out the new directions that the policy is taking.

## Keywords

Apprenticeship; public policy; “Child and Adolescent Statute”; employability; social vulnerability; “Rights Guarantee System”; coalition and beliefs systems.

# Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2 DESENHO DA PESQUISA</b> .....	<b>29</b>
2.1 Referencial teórico e metodológico .....	30
2.2 Hipóteses de Pesquisa.....	40
2.3 Metodologia e procedimentos de pesquisa .....	42
2.3.1 Entrevistas semiestruturadas .....	44
2.3.2 Roteiro geral das entrevistas semiestruturadas .....	50
2.3.3 Aplicação de survey - empresas.....	52
<b>3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A EMERGÊNCIA DA NOVA POLÍTICA PÚBLICA DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL NO BRASIL</b> .....	<b>56</b>
3.1 A aprendizagem no Brasil colonial e império .....	57
3.2 A Aprendizagem na Primeira República (1889 A 1930).....	58
3.3 A Aprendizagem nas décadas de 1930 e 1940: a Aprendizagem Profissional como contrato protegido de trabalho do adolescente e vetor da industrialização no país.....	61
3.4 A promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a organização e expansão da oferta da Aprendizagem Profissional.....	72
3.5 A Aprendizagem no Regime Militar: decréscimo de contratos de AP e novos modelos de assistencialismo para os adolescentes em situação de vulnerabilidade social .....	75
3.6 O processo de redemocratização do Estado brasileiro e a emergência da Aprendizagem Profissional como vetor de direitos.....	80
3.6.1 O “direito à profissionalização” na perspectiva da proteção integral aos adolescentes .....	84
3.6.2 O processo de emergência da nova Aprendizagem Profissional .....	88
3.6.3 Posição do Estado brasileiro na defesa da nova Aprendizagem Profissional: exposição de motivos e processo de aprovação da Lei 10.097/2000.....	94
3.6.4 A Lei 10.097/2000 e as bases legais para a constituição de um novo subsistema da política.....	97
<b>4 SUBSISTEMA DA POLÍTICA PÚBLICA DE APRENDIZAGEM: ORGANIZAÇÃO, SISTEMAS DE CRENÇAS, COALIZÕES E VISÃO DE FUTURO</b> .....	<b>101</b>
4.1 Estruturação e organização do subsistema da política .....	103
4.1.1 A atuação do Estado na institucionalização da nova política de Aprendizagem Profissional - formulação de uma nova identidade finalística e organização do aparato burocrático .....	103
4.1.1.1 A Política Nacional para a Juventude e a Aprendizagem Profissional: aproximações e recuos na construção de uma nova política .....	105
4.1.1.2 Organização pelos Atores Estatais da política de Aprendizagem Profissional.....	112
4.1.2 A definição pelo Estado da atuação das empresas e o financiamento da expansão da política.....	118
4.1.3 Os Sistemas Nacionais de Aprendizagem: manutenção da base de oferta da nova Aprendizagem Profissional.....	121
4.1.4 As entidades sem fins lucrativos: vetor de expansão e nova configuração da Aprendizagem Profissional.....	125
4.1.5 Escolas técnicas: a nova AP longe do sistema de educação profissional e tecnológica.....	128
4.2 A emergência de sistemas de crenças e a configuração de coalizões .....	130

4.2.1 Sistema de crença “Proteção Social”: a Aprendizagem Profissional como vetor de inclusão social de adolescentes em situação de vulnerabilidade social .....	132
4.2.2 Sistema de crenças “Empregabilidade”: a Aprendizagem Profissional como modelo dual de ensino profissional e vetor de empregabilidade de jovens e produtividade do setor produtivo .....	143
4.2.3 As coalizões no âmbito da política de AP.....	158
4.2.3.1 As coalizões no contexto da emergência de novos eventos na política de AP.....	175
<b>5 CONCLUSÕES .....</b>	<b>190</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>197</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>207</b>
<b>Anexo 1 – Roteiros das entrevistas qualitativas .....</b>	<b>207</b>
<b>Anexo 2 – Survey online aplicado às empresas.....</b>	<b>212</b>
<b>Anexo 3 – Relatório do Survey com empresas.....</b>	<b>218</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BPC - Benefício de Prestação Continuada  
CAD Único – Cadastro único (para Programas Sociais do Governo Federal)  
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CBO - Classificação Brasileira de Ocupações  
CEBAS - Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social  
CEFET - Centros de Educação Tecnológica  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.  
CESAM - Centro Salesiano do Adolescente trabalhador - Aprendiz  
CIEE - Centro Integrado Empresa-Escola  
CINTERFOR - Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento em la Formacion Profissional  
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho  
CNAP - Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional  
CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher  
CNE - Confederação Nacional do Comércio  
CNI - Confederação Nacional da Indústria  
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica  
CNT - Conselho Nacional do Trabalho  
CONAETI - Comissão Nacional da Erradicação do Trabalho Infantil  
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente  
CONAP – Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional  
CONJUVE - Conselho Nacional da Juventude  
Coordinfância - Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente  
CPI - Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CRA – Centro de Referência de Assistência Social  
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
EPP - Empresas de pequeno porte  
ESFL - Entidades sem fins lucrativos  
ESPRO - Ensino Social Profissionalizante  
EUA – Estados Unidos da América  
FENAJ - Federação Nacional dos Jornalistas  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIESP - Federação das Indústrias de São Paulo  
FNDDCA - Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança  
Funabem - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
GTT- Grupo de Trabalho Tripartir  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRE - Instituto Brasileiro de Economia  
IFET - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
ISJB - Inspetoria São João Bosco  
LBA - Fundação Legião Brasileira de Assistência  
LDB – Leis de Diretrizes e Bases da Educação  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDC - Modelo de Coalizão de Defesa  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social  
MDS - Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
ME – Microempresas  
MEC - Ministério da Educação  
MESP - Ministério da Educação e Saúde Pública  
MPT – Ministério Público do Trabalho  
MTB – Ministério do Trabalho  
MTE - Ministério do Trabalho e emprego  
MTIC - Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio  
MTPS - Ministério do Trabalho e Previdência Social  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMEP - Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar  
ONG – Organização da Sociedade Civil  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PCdoB - Partido Comunista Do Brasil  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PET - Programa de Educação Tutorial  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PIB – Produto Interno Bruto  
PL – Projeto de Lei  
PL – Partido Liberal  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PPB – Partido Progressista Brasileiro  
PPS - Partido Popular Socialista  
ProJovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens  
PROS - Partido Republicano da Ordem Social  
PROUNI - Programa Universidade para Todos  
PRT - Procuradoria Regional do Trabalho  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSL – Partido Social Liberal  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PUC – Pontifícia Universidade Católica  
QBQ - Quadro Brasileiro de Ocupações  
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais  
RFB - Receita Federal do Brasil  
RFEPCT - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica  
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial  
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural  
SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC - Serviço Social do Comércio  
SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo  
SESI -Serviço Social da Indústria  
SEST - Serviço Social do Transporte  
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo  
SISNAD – Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas  
SIT - Secretaria de Inspeção do Trabalho  
SNA - Sistemas Nacionais de Aprendizagem  
SNJ - Secretaria Nacional de Juventude  
SBP - Sociedade Brasileira de Pediatria  
SPPE - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego  
SRT - Secretaria de Relações do Trabalho  
SRTE - Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego  
TAC- Termos de Ajustes de Conduta  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

## **Lista de figura e quadro**

Gráfico 1 – Evolução dos contratos de Aprendizagem / Brasil 18

Quadro 1 – Relação entre o potencial e a contratação de aprendizes – nacional e por estado 20

# 1 Introdução

Esta tese se insere no campo de investigação sobre a mais longeva política pública voltada para a qualificação profissional e a inserção produtiva de adolescentes e jovens brasileiros - a Aprendizagem Profissional (AP).

Dado o caráter histórico e longo da AP, esta tese investigou especificamente o processo de sua reconfiguração, a partir do início deste século, quando passou a se tornar uma relevante política pública nacional voltada para a garantia do direito constitucional de adolescentes e jovens à profissionalização.

Partindo dessa investigação, este trabalho buscou alcançar o objetivo de analisar as implicações e os desdobramentos deste processo historicamente recente de reconfiguração desta política no alcance de seus resultados.

Instituída originalmente, em 1940, com a finalidade de atender motivações de cunho privado, voltadas para o processo de industrialização nacional, a AP irá se tornar, a partir dos anos 2000, uma política pública nacional, de cunho educacional, voltada para o combate ao trabalho infantil e a garantia do “trabalho protegido” para os adolescentes e os jovens brasileiros de 14 a 24 anos.

De um modelo de ensino profissionalizante instaurado pelo Estado Novo (1937-1945), instituído pelo Decreto-Lei nº 4.073 de 1942 (Brasil, 1942a)<sup>1</sup>, destinado aos adolescentes e jovens, principalmente, filhos de trabalhadores (Brasil, 1943)<sup>2</sup>, com a principal finalidade de atender às demandas de formação de mão de obra do setor produtivo industrial brasileiro (Veloso, 2015)<sup>3</sup>, a AP emergirá, no

---

<sup>1</sup> O Decreto-Lei nº 4.073, promulgado no bojo das reformas educacionais do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1942, sob a gestão do Ministro Gustavo Capanema, no período do Estado Novo (1937-1945), concebia a Aprendizagem Profissional como o primeiro ciclo do denominado “ensino industrial” - destinado à formação dos trabalhadores. Do ponto de vista de sua organização, o “ensino industrial” era definido como um tipo de ensino de nível médio, “sendo o primeiro ciclo associado ao denominado ensino industrial básico, de mestria, artesanal e de aprendizagem (por ordem decrescente de dificuldade de dedicação)”. (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000, p. 255).

<sup>2</sup> O Artigo 430 do Decreto-Lei n. 5.452 de 1943, que aprova a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), determina que: “terão preferência, em igualdade de condições para admissão ao lugares de aprendizes de um estabelecimento industrial, em primeiro lugar, os filhos, inclusive os órfãos, e, em segundo lugar, os irmãos dos empregados.” Ainda sobre o processo de admissão dos aprendizes, o Artigo 431, deste mesmo Decreto-Lei, estabelece que “os candidatos à admissão como aprendizes, além de terem a idade mínima de quatorze anos, deverão satisfazer as seguintes condições: a) ter concluído o curso primário ou possuir conhecimentos mínimos essenciais à preparação profissional; b) ter aptidão física e mental, verificada em processo de seleção profissional para a atividade que pretenda exercer; e, c) não sofrer moléstia contagiosa e ser vacinado contra a varíola.”

<sup>3</sup> A institucionalização da Aprendizagem Profissional como uma política nacional voltada para a organização e a sistematização do processo de profissionalização de adolescentes e jovens está intrinsecamente vinculada à emergência de uma classe industrial no país e às suas demandas de

início do século XXI, a partir da promulgação da Lei n. 10.097/2000 (Brasil, 2000), como uma mais ampla política pública, passando a ser considerada pela legislação brasileira como o principal “vetor da garantia do direito à profissionalização” de adolescentes e jovens brasileiros embasada nas determinações da Constituição Federal, de 1988, e no Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>4</sup>.

De modo introdutório, importante destacar que essa legislação, responsável por fornecer a principal base normativa para a constituição de uma nova política pública, a partir do início deste século, como será destacado, ao longo desta tese, reformula os entendimentos sobre a AP, suas finalidades, social e educacional, sua relação com o processo de escolarização dos adolescentes e dos jovens, seu financiamento e sua operacionalização.

A partir da promulgação da Lei 10.097/2000 a AP passou, a assentar-se em duas ações distintas, porém complementares, legisladas e articuladas pelo Estado brasileiro: (1) a contratação especial, de caráter compulsório de adolescentes e jovens como “jovens aprendizes” pela grande maioria dos estabelecimentos no país; e (2) a formação profissional deste público, realizada por entidades qualificadas em educação técnica-profissional, por meio dos denominados “Programas de Aprendizagem Profissional”, que, de um modo geral, têm a sua carga-horária prevista em lei, distribuída entre os estabelecimentos contratantes e as referidas entidades.

De acordo com esta legislação, coube prioritariamente (Brasil, 2000)<sup>5</sup> aos Serviços Nacionais de Aprendizagem a oferta de Programas de Aprendizagem

---

formação de mão de obra como vetor para o desenvolvimento industrial em curso. É no contexto do estabelecimento das condições materiais para o desenvolvimento industrial brasileiro, que a formação de aprendizes passará a compor o campo da discussão política (Velo, 2015).

<sup>4</sup> A denominada Constituição Cidadã forneceu um novo entendimento e a base legal para a realização de mudanças estruturais e estratégicas em relação às crianças, aos adolescentes e aos jovens ao considerá-los como “sujeito de direitos”. Nesta perspectiva, a profissionalização de adolescentes e jovens brasileiros passa a ser compreendida como um “direito social”, de acordo com o seu Artigo 227. Em 1990, com a promulgação da Lei n.º. 8.069/90, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Aprendizagem Profissional passa a ser considerada como um dos principais vetores para o exercício do direito constitucional à profissionalização dos adolescentes e jovens.

<sup>5</sup> De acordo com o Artigo 430, da Lei 10.097/2000, na hipótese de os Sistemas Nacionais de Aprendizagem não oferecerem vagas ou programas suficientes para atendimento a demanda dos estabelecimentos, outras entidades qualificadas em educação profissional, tais como as entidades sem fins lucrativos, que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e as Escolas Técnicas, possam também ofertar Programas de Aprendizagem.

Profissional para os adolescentes e jovens contratados como aprendizes pelos estabelecimentos.

Importante destacar que a Lei 10.097/2000 tornou obrigatório a grande maioria dos estabelecimentos e empresas a contratação e a matrícula, nos cursos de AP, de um número de aprendizes equivalente a 5%, no mínimo, e 15%, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento cujas funções demandem formação profissional.

Entretanto, apesar da atual existência de um conjunto de leis e normas que visam assegurar a implementação e o desenvolvimento da AP, por meio da contratação de adolescentes e jovens pelos estabelecimentos, os resultados alcançados por esta política nacional vêm se mostrando bem aquém das expectativas definidas pelo próprio Estado brasileiro.

Pode-se afirmar que este diagnóstico motivou a realização deste trabalho de pesquisa que visa compreender as implicações do processo de reconfiguração da política no alcance quantitativo de adesões de empresas e do número de aprendizes contratados.

Ao longo das últimas duas décadas, pode-se afirmar que o Estado brasileiro manteve o foco no alcance prioritário do seguinte resultado no âmbito da nova política pública de AP: ampliar o número de contratos de aprendizes por meio da adesão compulsória de empresas à política.

Foi exatamente a percepção acerca do expressivo desequilíbrio entre as novas expectativas sociais e educacionais da AP, embasada por um consistente e amplo quadro legislativo e normativo, e os baixos resultados quantitativos alcançados por ela, ao longo das últimas duas décadas, que suscitou indagações sobre o processo de sua reconfiguração, amparado na iniciativa do Estado brasileiro de fortalecê-la por meio da ampliação de seu alcance.

Portanto, cabe aqui destacar sinteticamente tais resultados, antes de discorrer, de forma introdutória, sobre as questões mobilizadoras, os objetivos específicos e a proposta teórica-metodológica desta tese.

Concluídas duas décadas da implementação da política, decorrida do movimento de reordenamento legal da AP, a partir da Lei 10.097/2000, e da ampliação das fontes de seu financiamento, é possível concluir pelos dados oficiais que, apesar da manifesta expansão em nível nacional do seu alcance, os

índices que refletem a incorporação de adolescentes e de jovens pela política vêm mantendo-se em níveis ainda muito baixos.

Apesar de o número absoluto de contratos de jovens aprendizes ter passado de 57.231, em 2005, ano da publicação do Decreto nº 5.598, que regulamentou a contratação de aprendizes, para 393.920, em 2020, a política não alcançou 1% de sua população jovem, se considerarmos a relação entre o total de aprendizes contratados ao longo desse período (2005-2020).

O gráfico a seguir, apresenta a evolução dos contratos de AP no Brasil para este período, com base nos dados disponibilizados pelo Ministério do Trabalho, órgão responsável pela gestão nacional e fiscalização desta política pública.

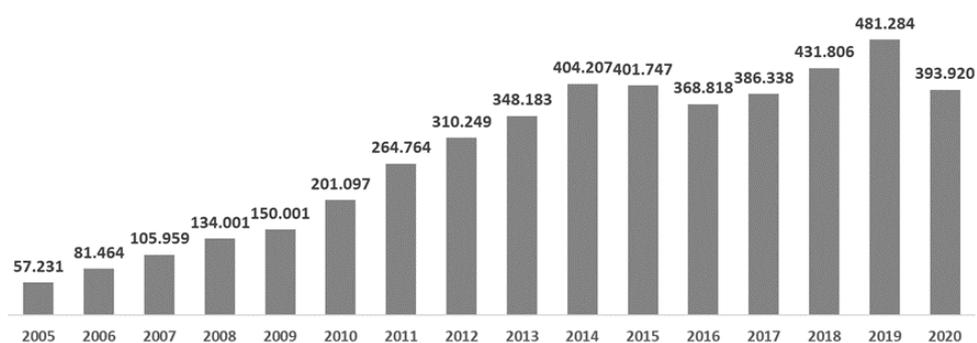


Gráfico 1 – Evolução dos contratos de Aprendizagem / Brasil

Fonte: Boletim da Aprendizagem Profissional – Abril de 2017 e Boletim da Aprendizagem 2016 a 2020.

De 2005 a 2020, em um período de 15 anos, a política pública de AP aumentou em quase sete vezes o total de assistidos, com percurso de ascensão semelhante em todos os estados brasileiros e com importante perspectiva de interiorização.

O movimento ascendente, conforme o gráfico, é descontinuado apenas no período de 2015 a 2017, quando se observa a ocorrência de forte recessão econômica no contexto interno brasileiro<sup>6</sup> e, novamente em 2020, provavelmente sob os efeitos da pandemia da Covid-19.

<sup>6</sup> A recessão de 2015/2016, também conhecida por crise-político econômica ou a grande recessão brasileira, teve início em 2014 e se agravou significativamente nos anos seguintes, com o produto interno bruto (PIB) do país caindo 3,5%, em 2015, e 3,3%, em 2016. Em 2017, o desemprego atingiu seu auge, com uma taxa de 13,7%, o que representava 14,2 milhões de brasileiros desempregados, até então. (Oreiro, 2017).

Em um cenário hipotético, em que esses dois fatores não tivessem ocorrido, é possível que a evolução da contratação de aprendizes no país permanecesse em crescimento contínuo.

No entanto, ainda que o conjunto dos dados sobre o aumento do total de contratos de AP acumulados no período de 2005 até 2020 expresse, em certa medida, o sucesso da expansão da política, ao se considerar a relação entre o total de aprendizes contratados, o país não alcança 1% no aproveitamento de sua população jovem, como mencionado acima.

Mais: se o piso da cota fosse cumprido, o Brasil poderia ter cerca de 900 mil aprendizes em atividade, distante do efetivo número de aprendizes contratados em 2020, total de 393.920 aprendizes, último dado da apuração. A proporção entre o potencial de contratação das empresas e a contratação real de aprendizes ficou em 45% em 2020. Esse número poderia chegar, ainda, a quase três milhões de jovens contratados, caso se assumisse o cumprimento do percentual máximo de 15% da cota de aprendizes.

O quadro a seguir apresenta a proporção entre o potencial de contratação e a contratação real de aprendizes, nacional e por estado, para o ano de 2020.

UF	Potencial	Aprendizes	%
Acre	1.439	845	59%
Alagoas	7.653	3.970	52%
Amapá	1.199	864	72%
Amazonas	10.476	7.730	74%
Bahia	36.889	18.762	51%
Ceará	26.905	14.705	55%
Distrito Federal	17.748	10.265	58%
Espírito Santo	16.035	8.509	53%
Goiás	23.919	13.575	57%
Maranhão	10.501	3.875	37%
Mato Grosso	14.680	6.465	44%
Mato Grosso do Sul	11.057	4.904	44%
Minas Gerais	87.771	33.321	38%
Pará	17.661	9.760	55%
Paraíba	8.771	4.836	55%
Paraná	58.404	27.771	48%
Pernambuco	27.742	11.162	40%
Piauí	6.255	2.483	40%
Rio de Janeiro	70.170	34.830	50%
Rio Grande do Norte	9.420	4.948	53%
Rio Grande do Sul	57.623	33.893	59%
Rondônia	4.571	2.082	46%
Roraima	1.228	702	57%
Santa Catarina	50.813	18.774	37%
São Paulo	289.888	109.456	38%
Sergipe	5.973	3.672	61%
Tocantins	3.121	1.761	56%
<b>Total</b>	<b>877.912</b>	<b>393.920</b>	<b>45%</b>

Quadro 1 – Relação entre o potencial e a contratação de aprendizes – nacional e por estado

\*Potencial refere-se à cota mínima (5%) que as empresas devem cumprir, conforme Lei 10097/2000.

Fonte: Potencial - Ministério do Trabalho e Previdência, Potencial por grupo econômico simplificado Aprendizes ativos com vínculo em 31/12/2020 – Ministério da Economia / Boletim da aprendizagem profissional 2020.

Como se observa, nenhum estado atingiu a cota mínima de contratação e, globalmente, o número de aprendizes contratados no Brasil, em 2020, correspondeu a uma cota efetiva de, aproximadamente, 2% da força de trabalho de referência.

Portanto, a realidade das contratações de aprendizes não satisfaz o volume de vagas exigido em lei.

Além disto, apesar dos esforços no sentido de fortalecer a proposição de ampliar o atendimento de adolescentes, entre 14 e 18 anos, em situação de vulnerabilidade social e de baixa renda, a partir de uma maior articulação entre as políticas de assistência social e da AP, a maior proporção de atendimento de

adolescentes e jovens cujas famílias estão no Cadastro Único ocorreu apenas nos anos de 2014 e 2015, quando este número chegou a próximo de 40%.

Da constatação acerca do desajuste entre as expectativas e os resultados planejados da política de AP, esta tese tomou como ponto de partida de sua pesquisa as seguintes questões mobilizadoras: por que a política pública de AP, cujas finalidades sociais, modelo de financiamento e processo de operação foram reconfiguradas no início deste século, de modo a expandi-la e a fortalecê-la, não apresenta melhores resultados? Por que ela não vem conseguindo alcançar os resultados mínimos definidos pelos parâmetros dados por sua legislação?

Para buscar responder a essas indagações, esta tese focou principalmente a sua investigação na trajetória histórica dessa política e no seu processo de implementação, que emerge a partir da promulgação da Lei 10.097/2000, e atravessa a atualidade.

A análise da trajetória histórica da AP, que possui no contexto brasileiro raízes profundas, remetendo à época colonial, contribuiu para um melhor enquadramento e a contextualização do próprio processo de reconfiguração e emergência de uma “nova” política de Aprendizagem Profissional, destacando as mais centrais motivações, sociais e econômicas e sua relação com as suas finalidades sociais e históricas.

Somou-se a este viés histórico da análise da política, a investigação da implementação da política pública da AP como um processo dinâmico e não linear calcado, como será descrito no próximo capítulo, na utilização do conceito de *policy process* (Almeida & Gomes, 2018).

Por meio do conceito de *policy process*, as políticas públicas passam a ser compreendidas de um modo mais dinâmico, distinto daquele que as analisa sob a abordagem linear dos “ciclos das políticas”, considerando a existência de um encadeamento das etapas de formulação, implementação e avaliação.

Além disto, as análises das políticas públicas realizadas com base no conceito de *policy process* partem da premissa de que os objetivos, as finalidades e as identidades das políticas emergem do seu processo de implementação, considerado como espaço de interpretação e negociação entre os atores sociais envolvidos.

Resumidamente, pode-se afirmar que a categoria de *policy process* compreende que as políticas públicas são moldadas, em todas as suas fases, pelos

atores nelas envolvidos, sendo suas ações afetadas pelo contexto em que operam e influenciadas por eventos externos.

Portanto, esta tese, ao analisar o processo de implementação da política pública da AP à luz do conceito *policy process*, o interpretou como um processo permanente de disputas e de negociação, como um fenômeno social e político instável, do qual emergem visões e proposições distintas acerca de seus atributos mais fundamentais, como as suas finalidades, social e educacional, seu financiamento, sua operação, o seu alcance e os seus impactos. Ou seja, o processo de mudança e reconfiguração da política foi pesquisado, partindo de sua trajetória histórica, mas, principalmente, aprofundando o estudo do contexto de sua implementação à luz do conceito de *policy process*.

Logo, interessou a esta tese investigar como, no contexto da emergência e da implementação da AP, desde o ano 2000 até a atualidade, as distintas pautas, ideias e crenças dos diversos atores sociais e estatais acabam por lhe conferir prioridades e finalidades distintas, e, dessa forma, acabam por influenciar a sua própria feição finalística, sua trajetória e, conseqüentemente, seus resultados.

De acordo com a pesquisa realizada por esta tese, duas relevantes e distintas agendas para a política pública de Aprendizagem Profissional, que, por vezes se encontram e, muitas outras, se distanciam aos olhos dos atores estatais e sociais responsáveis pela implementação da política, emergem no interior da política: a pauta da prevenção e erradicação do trabalho infantil e do resgate da cidadania de adolescentes vulneráveis, em especial de 14 a 16 anos, em um viés mais assistencialista; e, por outro lado, a agenda da ampliação das condições de empregabilidade, de um modo geral, e do própria inserção produtiva de jovens maiores de 17 e 18 anos associada ao objetivo de aumento da produtividade das empresas.

Entrecruzam-se neste debate visões sobre a natureza da formação, de caráter mais técnico ou abrangente; acerca do nível de escolaridade dos aprendizes e do processo de escolarização dos jovens; das agendas dos organismos multilaterais sobre a AP; das demandas dos setores produtivos, financiadores da política, entre outras.

Conseqüentemente, mais do que discutir e analisar os baixos resultados em si alcançados pela atual política pública de AP, buscando associá-los, de modo imediato, a decisões objetivas de caráter operacional ou normativas, interessou a

esta tese investigar as inter-relações entre o processo de implementação da política, compreendido à luz do conceito de *policy process*, no qual os atores sociais e estatais envolvidos possuem central protagonismo, e o baixo alcance de seus resultados previstos.

Dois objetivos específicos colaboraram para aprofundar e expandir a investigação acerca do processo de reconfiguração da política pública de AP, à luz da perspectiva do *policy process*, e de suas implicações não somente sobre os seus resultados mais imediatos, como também sobre o seu alcance social, em uma perspectiva histórica, mais alargada. São eles: mapear as principais matrizes históricas, sociais, políticas e legais que subjazem à emergência e a constituição da AP no Brasil, como uma central política pública para a juventude, destacando as suas influências sobre o desenho e as propostas atuais em foco e analisar os avanços e as limitações da atual política, instituída a partir dos anos 2000, em relação aos modelos e sentidos sociais fornecidos historicamente à AP na década de 1940.

Para embasar o desenvolvimento desta tese e responder ao seu objetivo central e as suas questões mobilizadoras, utilizou-se, principalmente, o referencial teórico *Advocacy Coalitions Framework* (Modelo de Coalizão de Defesa/MDC).

Formulada por Sabatier e Jenkins-Smith (1988; 1993a, 1993b, 1999) e aperfeiçoada por Sabatier e Weible (2007), a *Advocacy Coalitions Framework* (ACF) é compreendida como uma abordagem integradora que procura construir uma visão geral sobre a implementação das políticas públicas, compreendidas à luz da categoria de *policy process*, com atenção sobre os processos e padrões de mudanças e de estabilidade em um mundo cada vez mais interdependente e permeado por incertezas.

O ACF se insere também em uma vertente teórica que confere centralidade e relevância à influência das ideias e dos valores na produção e implementação das políticas públicas. Tais vertentes defendem o primado das ideias, das crenças e a centralidade do discurso e da interpretação no âmbito das políticas públicas na perspectiva de *policy process*.

De acordo com os autores desse modelo (2007), a *Advocacy Coalitions Framework* (Modelo de Coalizão de Defesa/MCD) constitui-se como uma abordagem adequada de análise para, em especial, investigar e interpretar os denominados “problemas malditos” (*wicked problems*) no interior da implementação das políticas públicas.

Os “problemas malditos” são considerados aqueles que mobilizam conflitos fundamentais sobre a definição acerca de quais os problemas precisam ser enfrentados e os objetivos a serem alcançados pelas políticas, envolvendo importantes disputas técnicas e de crenças entre os múltiplos atores estatais e sociais (SABATIER & WEIBLE apud HOPE & PETERSE, 1993).

Consequentemente, para os autores do ACF este quadro de disputas técnicas e de múltiplos atores sobre a definição das finalidades a serem perseguidas podem acabar por exercer forte influência nos resultados, nos rumos e no potencial de mudança de uma política pública.

Esta tese trabalhou exatamente com essa premissa de análise do ACF, segundo a qual a existência de um quadro de impasses entre os atores sociais envolvidos na implementação da política acerca dos valores, crenças e proposições vem influenciando os seus resultados mais imediatos relativos à ampliação de seu alcance.

Portanto, esta tese parte da hipótese geral de que o processo de implementação da intersetorial e multifuncional política de AP vem constituindo-se em si como um “*wicked problem*” e, como tal, vem influenciando os resultados relativos ao cumprimento de seu alcance.

Tal “problema maldito” se corporifica no impasse (conflito interno) entre os atores envolvidos em torno de um entendimento compartilhado sobre o próprio significado de tornar a nova política “vetor do direito à profissionalização dos adolescentes e jovens”.

Fundamentada na perspectiva teórica do ACF, a investigação realizada por esta tese esteve mais intrinsecamente amparada na linha de pesquisa qualitativa, conferindo centralidade ao método de aplicação de entrevistas semiestruturadas junto aos atores estatais e sociais envolvidos na formulação e implementação da nova política de Aprendizagem Profissional.

Para colaborar no alcance dos objetivos desta tese, além das entrevistas semiestruturadas, que permitiram uma análise de cunho qualitativo, esta tese também utilizou outra fonte de extração de dados primários.

Devido ao expressivo número de empresas envolvidas em diferentes setores da econômicos e a sua centralidade na política de aprendizagem, foi elaborado e aplicado um questionário estruturado tipo *survey*, para envio em

formato digital a uma amostra de 35.216 empresas de grande e médio porte contratantes de jovens aprendizes.

De forma semelhante às entrevistas semiestruturadas, o *survey* aplicado junto a um conjunto de empresas varejistas permitiu alcançar o objetivo de verificar as ideias e visões deste setor sobre as finalidades da política e dos impactos que ela deveria alcançar.

Considerando a definição dos objetivos da pesquisa e o referencial teórico e metodológico utilizado, esta tese está organizada em três partes.

Como já mencionado anteriormente, o primeiro capítulo “Desenho da Pesquisa” traz, de um modo mais detalhado, o referencial teórico utilizado e descreve como as suas ferramentas analíticas e conceituais colaboraram na organização da pesquisa, na análise empírica e na elaboração de suas hipóteses. Será também apresentada a abordagem metodológica, detalhando o método adotado, os procedimentos de pesquisa e as fontes dos dados primários e secundários utilizados. Além destes aspectos que resultam no desenho da pesquisa, será apontada a seleção do grupo de entrevistados e um roteiro geral das entrevistas.

O segundo capítulo “Antecedentes históricos e a emergência da nova política pública de Aprendizagem no Brasil” visa investigar as principais matrizes históricas, sociais, políticas e legais implicadas no surgimento das primeiras experiências da Aprendizagem Profissional no Brasil, passando pela sua institucionalização como política pública, na década de 1940, e na sua nova emergência e reconfiguração no processo de democratização do Estado brasileiro.

Subdivido em dois grandes blocos, este capítulo analisa, em sua primeira parte, as diferentes apropriações sociais e formulações do Estado brasileiro sobre a Aprendizagem Profissional, em uma perspectiva histórica, do período colonial até o processo de redemocratização do Estado brasileiro, no final do século XX; e investiga, em sua segunda parte, o processo de emergência de reconfiguração da política de AP pela ótica do novo paradigma e da doutrina de proteção integral à criança e ao adolescente.

Pretende-se apresentar as bases legais e ideológicas que permitiram e sustentaram a emergência da nova política, destacando os principais atores estatais e sociais envolvidos nesta proposição de cunho legal e social.

O terceiro capítulo “Subsistemas da política pública de aprendizagem: organização, sistemas de crenças, coalizões e visões de futuro” está organizado em três partes.

A primeira parte “Estruturação e organização do subsistema da política” trata da emergência e da consolidação da reconfiguração da política pública de AP por meio da apresentação da forma pela qual os atores estatais e sociais se organizam e nela se inserem.

Pretende-se, em especial, evidenciar as principais definições estabelecidas pelo Estado brasileiro que irão colaborar para a constituição de um novo desenho e finalidades da política, em resposta ao entendimento de tornar a AP “vetor do direito de profissionalização do adolescente”. E, por conseguinte, como os atores sociais responsáveis pela implementação da política se organizam e se inserem na política ao interagirem com as definições mais basilares fornecidas, inicialmente, pelo conjunto dos atores estatais.

Será a partir da forma, em especial, como as entidades formadoras, tais como os Sistemas Nacionais de Aprendizagem, as ESFLs (Entidades sem fins lucrativos) e as Escolas Técnicas, as empresas e os atores estatais, se inserem e “dialogam” neste contexto inicial, que irão se constituir os sistemas de crenças e emergirão as coalizões de defesa.

Logo, a segunda parte deste capítulo analisa, a emergência de dois amplos “sistemas de crenças” e de coalizões baseadas em valores, ideias e proposições distintas acerca da finalidade da AP.

Esta segunda parte deste capítulo foi elaborado principalmente com base na análise de entrevistas semiestruturadas realizadas com os atores estatais e sociais envolvidos na implementação da política. Para dar “voz” aos “sistemas de crenças”, conforme será detalhado no primeiro capítulo “Desenho da Pesquisa” desta tese, foram entrevistados atores estatais e sociais envolvidos, ao longo das duas últimas décadas, na implementação da política.

Por meio das entrevistas qualitativas, foi possível verificar que a emergência da nova política pública de AP pode ser lida como um subsistema no qual os atores envolvidos compartilham entendimentos, e, também, como uma “arena social” dentro da qual os atores, com dotações e naturezas de recursos variados, competem. Esta competição está profundamente embasada na disputa por visões finalísticas

distintas acerca da agenda e dos objetivos da política, desdobrando-se em formas de operação e propostas formativas próprias.

Após duas décadas de implementação da nova política de AP, o seu novo desenho e finalidades vêm se delineando exatamente no entrecruzamento entre os seus diferentes “sistemas de crenças”.

De forma articulada, a partir do mapeamento e da apresentação dos dois “sistemas de crenças”, a terceira parte deste capítulo também descreve os movimentos de formações de coalizões entre os atores sociais e estatais que constituem o subsistema da política pública da AP, bem como o advento de “eventos externos de maior vulto” que vêm gerando possibilidades de mudanças importantes na operacionalização e na feição finalística da política.

Portanto, concluídos os seus capítulos, pretende-se que esta tese, além de responder aos objetivos propostos, possa vir a colaborar, por meio da apresentação de um caso empírico educacional, no entendimento de como as políticas públicas são forjadas e alteradas, a partir da luta fundamentalmente de crenças e da circulação de ideias entre os grupos sociais específicos, que historicamente atuam influenciando os seus rumos e os seus resultados.

Pretendeu-se apontar como uma política que traz com ela nome, foco e público determinados, com base em legislações próprias, pode ganhar ressignificações, articulações e práticas diferenciadas, considerando o conjunto complexo de atores sociais envolvidos historicamente na sua constituição.

Importante evidenciar, de modo a garantir o compromisso científico no desenvolvimento deste trabalho, que a intenção de realizar a investigação proposta por esta tese possui relação com o fato de a pesquisadora atuar profissionalmente na esfera da educação profissional em uma entidade qualificada para a oferta de programas de Aprendizagem Profissional.

De fato, o interesse em analisar e interpretar o processo de reconfiguração da política pública de Aprendizagem Profissional, ao longo das últimas duas décadas, foi, em larga medida, motivado pela dedicação, de caráter profissional e empírico, à esta política.

Devido a essa vivência empírica de participação no debate e no desenvolvimento dessa política pública, foi possível contar com um conjunto de atores estatais e sociais envolvidos na sua concepção e sua implementação para a participação na pesquisa qualitativa. Além disto, a inserção profissional da

pesquisadora permitiu acessar um conjunto expressivo de empresas contratantes de aprendizes por meio da aplicação de um *survey* específico.

Por constituir-se não somente em objeto de investigação científica, mas também como foco de trabalho empírico, somam-se aos objetivos deste trabalho de pesquisa inserido no campo da reconfiguração da Aprendizagem Profissional a motivação de contribuir para o aprofundamento da análise desta política pública, considerando a perenidade de sua oferta no país, a sua atual centralidade e relevância social para a juventude no âmbito das ações organizadas do Estado brasileiro e a existência de residuais estudos acadêmicos sobre esta temática.

## 2 Desenho da pesquisa

Este capítulo apresenta, de um modo mais detalhado, o referencial teórico utilizado e descreve como as suas ferramentas analíticas e conceituais colaboraram na organização da pesquisa e na elaboração das suas hipóteses norteadoras.

Será também apresentada abordagem metodológica deste trabalho, detalhando o método adotado, os procedimentos de pesquisa e as fontes dos dados primários e secundários utilizados.

Além destes aspectos que resultam no desenho da pesquisa, serão apontadas a seleção do grupo de instituições que participaram da pesquisa qualitativa e um roteiro geral das entrevistas.

Anteriormente, cabe retomar os objetivos da presente pesquisa.

### **Objetivo geral:**

Esta tese pretende analisar o fenômeno social e histórico da reconfiguração e implementação da Aprendizagem Profissional como política pública voltada para a garantia do direito constitucional de adolescentes e jovens à profissionalização, a partir do início deste século, considerando as mudanças em seus atributos básicos, como as suas finalidades, social e educacional, sua operacionalização e seu financiamento e as implicações nos seus resultados.

### **Objetivos específicos:**

- analisar as principais matrizes históricas, sociais, políticas e legais que subjazem à emergência da AP como política assistencialista e correcional, a partir da época colonial; à sua institucionalização como política pública voltada para a formação de trabalhadores, no Estado Novo; e a sua reconfiguração no processo de democratização do Estado brasileiro;
- mapear os marcos legais e o processo de mobilização e organização dos atores estatais e sociais voltado à implementação da nova política pública de AP;
- analisar as distintas apropriações e interpretações dos atores estatais e sociais envolvidos na implementação da política acerca da sua finalidade de “vetor de garantia do direito à profissionalização” e dos desdobramentos organizacionais e operacionais deste entendimento;

- avaliar os avanços e limitações da atual política, nas diferentes perspectivas e visões acerca do “vetor de garantia do direito à profissionalização”, em relação aos modelos e sentidos sociais historicamente fornecidos à AP.

O alcance de tais objetivos permitirá a esta tese responder as seguintes questões-chave:

1. Quais as motivações sociais e políticas e as principais crenças, visões e propostas coletivas implicadas no contexto da emergência da AP como nova política pública no processo da redemocratização do Estado brasileiro?
2. De que forma os resultados alcançados pela política podem estar refletindo o contexto de disputas acerca das suas finalidades e seus impactos entre os atores implicados na implementação da AP?
3. Em que sentidos sociais e educacionais, a atual política representa a realização de avanços em relação ao modelo da AP do Estado Novo (1937-1945)? E, quais as limitações no que se refere às propostas e ao alcance social?

## 2.1 Referencial teórico e metodológico

Tendo em vista que este trabalho de pesquisa tem como esfera de investigação a atual política pública de AP, cuja reconfiguração vem ocorrendo na esteira de seu processo de implementação, a partir da promulgação da Lei 10.097/2000, com consecutivos ajustes em seu regramento e mudanças em sua operação, implicando a entrada de novos atores coletivos como ofertantes dos Programas de Aprendizagem com vistas na ampliação de seu alcance, esta tese buscou no campo de análise sobre a implementação políticas públicas alguns pressupostos que embasam a escolha de sua abordagem teórica e metodológica.

Considerado como um processo político, dinâmico, não linear, a implementação de políticas públicas raramente ocorre a partir da mobilização de

objetivos definidos e dos recursos necessários para atingi-los (Wu *et al.*, 2014, p. 98):

a tarefa de implementação pode – e muitas vezes vai – envolver elementos de todas as “fases” anteriores da criação de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que eles possam acarretar. Por exemplo, ela pode envolver a interpretação e a negociação de objetivos de políticas, como na fase de formulação de políticas, e pode implicar implementadores tomando decisões entre alternativas significativamente diferentes, que podem afetar o tipo de resultado efetivamente produzido.

Desta perspectiva dinâmica e política, deriva a percepção de que as políticas públicas podem ser mais bem compreendidas como uma forma de governança em rede devido à complexidade das ações de coordenação entre uma gama mais ampla de atores sociais e à necessidade de integração de múltiplos objetivos e interesses por meio de um programa particular (Wu *et al.*, 2014, p. 99).

Esta tese abordará a implementação da nova política pública da AP exatamente dessa perspectiva dinâmica e política, não linear, envolvendo elementos de todas as “fases” anteriores da criação de políticas, bem como todas as incertezas e contingências que elas possam acarretar.

Consequentemente, considerará também que novos objetivos, finalidades e identidades da política emergem do seu processo de implementação, considerando-o como espaço de interpretação e negociação entre os atores sociais envolvidos.

Esta perspectiva mais dinâmica e não linear de interpretação das políticas públicas, a ser utilizada por esta tese, que também fornece centralidade às relações entre os atores sociais coletivos na análise de sua implementação, integra um movimento realizado por pesquisadores, nas décadas de 1980 e 1990, que procuraram compreender a política pública como *policy process* (Almeida & Gomes, 2018, p. 445).

O conceito de processo de políticas públicas (*policy process*) traz a ideia de que as políticas públicas são moldadas em todas as suas fases por diferentes tipos de atores e de instituições. Tais atores podem estabelecer relações (redes formalizadas ou não) de acordo com as suas crenças/interesses na defesa de uma ideia, sendo suas ações afetadas pelo contexto em que operam e influenciadas por eventos externos.

Desta compreensão da política pública como *policy process* emergiram vertentes analíticas que defendem a relevância e a influência das ideias e dos valores na produção e na implementação das políticas públicas. Tais vertentes defendem o

primado das ideias, das crenças e a centralidade do discurso e da interpretação no âmbito dos processos das políticas públicas (*policy process*).

Mais do que atores racionais perseguindo os seus interesses, é a interação entre os valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas (*policy process*). Há apenas uma curta distância entre o argumento de que a linguagem é central ao *policy making* e a afirmação de que as ideias são reais apenas porque dão sentido àqueles que as usam. As políticas são uma disputa entre as formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e pela busca de significado. Os sistemas de ideias constroem os interesses dos tomadores de decisões. A ação política refere-se à linguagem (*is about language*), que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo (...). Sendo a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções, as ideias têm uma vida que lhes é própria. Elas são independentes no sentido em que o discurso tem as suas próprias regras, as quais estruturam a forma como o público e os *policy makers* percebem os *policy issues*, como quando um problema político assume a forma de uma história, com um começo, um meio e um fim, sendo o fim a intervenção governamental bem-sucedida (John, 1999 *apud* Faria, 2003, p. 23).

Esta tese utilizou como referencial teórico exatamente um modelo teórico desenvolvido com o objetivo de proporcionar explicações sobre os aspectos constitutivos do processo de políticas públicas, fornecendo centralidade às relações entre os atores envolvidos na análise das políticas públicas, destacando a influência das ideias e, principalmente, das crenças no processo de sua implementação: o Modelo de Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalitions Framework* - ACF).

Conforme mencionado na Introdução dessa tese, o Modelo de Coalizão de Defesa (*Advocacy Coalitions Framework* - ACF) foi formulada por Sabatier (1988; 1993a) Sabatier & Jenkins-Smith (1993b; 1999) e aperfeiçoada por Sabatier & Weible (2007).

Tais autores buscam explicar o complexo processo de produção das políticas em sua integralidade, compreendendo-o, a partir do conceito *policy process*, como complexo, instável e sujeito a relações de poder entre diferentes atores sociais.

No que se refere a sua aplicabilidade, de acordo com Sabatier e Weible (2007), o Modelo de Coalizão de Defesa (MDC) foi desenvolvido para analisar fundamentalmente os denominados “problemas malditos” (“*wicked problems*”) no interior das políticas públicas, compreendidas à luz da categoria de *policy process*.

Como também destacado anteriormente, os “problemas malditos” são considerados aqueles que mobilizam conflitos fundamentais sobre a definição acerca de quais os problemas precisam ser enfrentados e os objetivos a serem

alcançados pelas políticas, envolvendo importantes disputas técnicas e múltiplos atores estatais e sociais (Hope & Peterse, 1993 *apud* Sabatier & Weible, 2007).

Nesta perspectiva, cabe também destacar a existência de uma completa convergência entre a proposta de aplicabilidade do MDC (Modelo de Coalizão de Defesa) com a proposta desta tese de investigar a constituição de um “*wicked problem*” no cerne do processo de implementação da nova, intersetorial e multifuncional política de Aprendizagem Profissional. Este problema começa a se delinear, a partir de sua reconfiguração mais ampla, e se corporifica no impasse (conflito interno) entre os atores envolvidos na política em torno de um entendimento compartilhado acerca do seu significado, como vetor de direito à profissionalização, e de suas finalidades e impactos, sociais e educacionais, a serem alcançados.

Compreendidas as convergências do campo e do foco de análise desta tese com a vertente analítica e o referencial teórico citados, cabe ressaltar as categorias de análise utilizadas pelo MDC (Modelo de Coalizão de Defesa) e, de um modo geral, como elas foram apropriadas por esta tese.

Pode-se dizer que o Modelo de Coalizão de Defesa está assentado em três suposições ou hipóteses fundacionais (*foundation stones*) que permitem a leitura das políticas públicas, compreendidas como *policy process*, em três níveis (macro, médio e micro): 1) nível macro - a maioria da realização das políticas públicas ocorre dentro de um **subsistema** constituído pelos atores envolvidos afetados por fatores externos socioeconômicos e políticos mais amplos; 2) nível médio – a melhor forma de lidar com a multiplicidade de atores em um subsistema é por meio da agregação destes em “**coalizões de defesa**”; e 3) a necessidade de utilização de um nível micro de análise baseado no “modelo do individual” (*model of individual*) que é fortemente desenhado pela psicologia social. (Sabatier & Weibler, 2007)

Cabe, inicialmente, caracterizar os níveis macro e médio, destacar as suas inter-relações e descrever, resumidamente, como tais categorias de análise foram apropriadas por esta tese.

De acordo com Sabatier & Jenkins-Smith (1993a;1999), as políticas públicas são estruturadas em subsistemas, os quais são constituídos pelo conjunto de diversos atores, sejam eles individuais, coletivos, organizações públicas e privadas, que lidam com uma determinada área ou problema e ordem pública.

O processo político é caracterizado com um sistema aberto, sujeito a trocas com o ambiente e cuja unidade de análise primordial seria o subsistema de políticas públicas, composto por atores diversificados ativamente preocupados e envolvidos com um problema ou questão política. (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 120)

Em cada subsistema existe um conjunto de coalizões de defesa compreendidas como grupamentos informais compostos por atores de diferentes tipos, que podem ser entendidas como atores individuais ou coletivos (funcionários públicos, representantes eleitos, empresários, pesquisadores, intelectuais, representantes da sociedade civil, entre outros).

De um modo geral, as coalizões demonstram um grau coordenado de ações políticas ao longo de um tempo por compartilharem ideias e crenças semelhantes, buscando influenciar as decisões governamentais sobre determinados domínios ou conjunto de determinadas políticas.

As coalizões tenderiam a ter interesses diferenciados, ora complementares, ora excludentes, e apresentariam elevado grau de coordenação de suas atividades, na tentativa de levar adiante as suas propostas de intervenção em determinada política pública (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 125)

De acordo com esta perspectiva, as decisões sobre uma política pública resultariam de um conflito estabelecido entre as coalizões, baseadas em “crenças”, que contribuiriam para o desenvolvimento de estímulos e/ou constrangimentos para a adoção ou mudança em determinada política pública.

Tais estímulos e/ou constrangimentos geradores de mudanças no interior de um subsistema podem se desdobrar em acordos negociados, em aprendizado político construído e em impasses (choques internos).

Fatores externos aos movimentos das coalizões também são incorporados pela teoria do Modelo de Coalizões de Defesa permitindo uma visão mais alargada dos processos de mudanças nas políticas públicas. Tais fatores são: 1) parâmetros relativamente estáveis; 2) estruturas de oportunidades das coalizões; e 3) perturbações de maior vulto (Sabatier & Weible, 2007)

Os parâmetros estáveis são os atributos básicos do problema – distribuição dos recursos naturais, valores socioculturais e estrutura social e constitucional -, que mudam pouco em um período de 10 anos, recomendado pelos autores para a análise. As estruturas de oportunidades das coalizões são características específicas do sistema político que fornecem maior ou menor oportunidade de atuação das coalizões, dependendo de suas regras. As estruturas de oportunidades são influenciadas pelos parâmetros relativamente estáveis do sistema. E, finalmente, as

perturbações de maior vulto constituem-se de mudanças em condições socioeconômicas, mudança no regime político, impacto das decisões em outros subsistemas e acontecimentos de força maior, como desastres, por exemplo (Almeida & Gomes, 2018, p. 448).

Portanto, as mudanças nas políticas públicas podem ocorrer devido a fatores internos, tais como um processo de aprendizado político gerado por um conjunto de conhecimentos e informações produzidas, ao longo de um processo de implementação das políticas, ou de impasses (choques internos), e, principalmente pelos fatores externos ao subsistema, como, por exemplo, eventos externos, geradores de perturbações de maior vulto.

De uma perspectiva geral, esta tese fez a seguinte apropriação das categorias de análise dos níveis macro e médio de análise do MDC, como será apresentado de um modo mais específico ao longo deste trabalho:

- O processo de democratização do Estado brasileiro e de implementação de um novo sistema de garantias de direitos sociais para os adolescentes e jovens atuou como um *fator externo de maior vulto* gerador do processo de reconfiguração, no início deste século, e de ampliação do alcance da política pública de AP institucionalizada na década de 1940.
- A mudança no arcabouço legal, amparado no novo ideário da política, concebida como “vetor do direito social à profissionalização dos adolescentes e jovens”, fornecerá as condições para o ingresso de novos atores sociais na política com visões, crenças e interesses próprios, especialmente as entidades sem fins lucrativos, que atuarão conjuntamente com antigos atores sociais implicados na antiga política, os Sistemas Nacionais de Aprendizagem (SNAs), e com um conjunto ampliado de empresas privadas e públicas, na extensão do alcance da política. Neste novo subsistema da política encontram-se as estruturas de oportunidades de criação das coalizões de defesa constituídas a partir do compartilhamento de crenças específicas acerca dos principais problemas a serem enfrentados pela política, suas finalidades e seus impactos sociais e educacionais.

Neste sentido, os níveis macro e médio de análise do modelo teórico em foco colaboraram para melhor enquadrar o campo de análise desta tese: o advento da reconfiguração da política pública, por meio da descrição dos fatores externos de maior vulto que irão “inaugurar” a nova política, e a consequente constituição

de um subsistema da política permeado pelos atores sociais com suas ideias e crenças em torno da agenda, das finalidades, dos impactos e da operacionalização da política.

A partir desse enquadramento, esta tese concentrou a sua análise na investigação das ideias e das crenças constitutivas deste novo subsistema da política de AP para alcançar a compreensão acerca do próprio fenômeno social da reconfiguração desta nova política pública, que se pretende distinta daquela instituída na década de 1940, tanto em sua finalidade social quanto em seu alcance.

E, ao mesmo tempo, buscou responder a hipótese segundo a qual a existência de um profundo impasse e um conflito de crenças e de ideias entre os atores sociais relativo aos atributos básicos da política no contexto da sua implementação pode estar influenciando os seus resultados e os seus rumos.

Para colaborar no alcance destes fins, esta tese utilizou em sua pesquisa empírica a categoria de “sistema de crenças”, de nível micro, baseada no “modelo do individual” (*model of individual*), fortemente desenhado pela psicologia social.

De acordo com Sabatier & Weible (2007), a visão acerca dos “sistemas de crenças” do MDC (Modelo de Coalizão de defesa) está assentada em bases teóricas distintas daquelas teorias segundo as quais são os interesses materiais os geradores prioritários das escolhas e dos posicionamentos racionais dos indivíduos no contexto das políticas públicas.

O MDC, de forma distinta destas teorias, assume que as crenças individuais não excluem a possibilidade de um comportamento altruísta e agregador no interior das políticas e podem ser empiricamente verificadas (Sabatier & Weible 2007).

O alcance do entendimento sobre o caráter agregador das crenças, no interior de um subsistema da política, que acabam por funcionar como uma “cola” na constituição das coalizões de defesa, está baseado em algumas pressuposições teóricas extraídas da literatura voltada para o estudo dos “sistemas de crenças” no contexto da psicologia social.

O MDC enfatiza a dificuldade de mudança das crenças, no nível individual, e uma tendência dos atores de relatar o mundo através de um conjunto de filtros de percepção compostos por crenças pré-existentes que são difíceis de serem alteradas (Lord, Ross and Lepper 1979; Munro and Ditto 1997; Munro et al. 2002). Então, os atores de diferentes coalizões, provavelmente, percebem uma mesma informação de diferentes formas e lidam com elas de modo desconfiado. O MDC também toma emprestado uma proposição da teoria de Quattrone e Tversky 1988, segundo a qual os atores valorizam mais as perdas do que os ganhos. Esta proposição contribui

para produzir a visão da mudança como “*evil shift*” e a tendência dos atores enxergarem os seus oponentes como menos confiáveis e mais poderosos do que realmente são (Sabatier, Hunter and McLaughlin 1987; Sabatier and Jenkins, 1999). Isto, por sua vez, torna mais forte a densidade dos laços entre os membros de dentro de uma mesma coalizão e exacerba o conflito com as demais. (Sabatier & Weible, 2007, p. 194)

Para Sabatier & Weible (2007), o “modelo da análise de comportamento individual” é bem adequado para explicar a continuidade e a escalabilidade dos conflitos em um subsistema, constituído por coalizões de defesa.

Por meio de outras referências teóricas relacionadas ao campo de estudos sobre os “sistemas de crenças”, os autores do Modelo de Coalizão de Defesa concebem a categoria de análise “sistema de crenças”, na esfera do MDC, por meio de uma estrutura hierárquica tripartite Sabatier (1988, 1993a) e Sabatier & Jenkins-Smith (1993b, 1999).

Em nível mais amplo estão as “crenças de núcleo duro” presentes na grande maioria dos subsistemas das políticas. Elas envolvem suposições mais gerais normativas e ontológicas sobre a natureza humana e relativas aos valores mais fundamentais, tais como a liberdade e a igualdade. Estão incluídas neste núcleo as visões mais gerais dos diferentes grupos acerca do próprio papel do Estado, do governo e do mercado na política e nos níveis de decisão.

De acordo com Sabatier (1988, 1993a) e Sabatier & Jenkins-Smith (1993b, 1999), as crenças de núcleo duro estão enraizadas profundamente na constituição de valores construídos na infância e por meio dos processos de socialização dos indivíduos.

O segundo nível refere-se ao “núcleo das crenças políticas” que inclui as posições de maior relevância no âmbito das políticas públicas, pois projetam uma imagem de como a política pública deveria ser, fornecendo uma visão que guia o comportamento da coalizão estratégica e ajuda a reunir aliados e a dividir os oponentes.

Estão incluídos no núcleo político os preceitos normativos essenciais, como a orientação sobre as prioridades valorativas básicas e a identificação de grupos sociais ou outras entidades cujo bem-estar é objeto de maior consideração, bem como os preceitos com componentes empíricos, como àqueles referentes as causas básicas do problema a ser enfrentado, a distribuição adequada de autoridade entre o governo e o mercado e entre os diferentes níveis do governo; as preferências

políticas de destaque e as prioridades entre os diferentes instrumentos de política pública etc.

Estas crenças são, muitas vezes, desdobramentos de caráter político daquelas do núcleo duro ao desvelar as ações e finalidades prioritárias das políticas e a sua relação com a atuação dos diferentes atores envolvidos na política (Estado, mercado e demais instituições).

Como elas constituem o principal elo interno dentro de uma coalizão, os autores do MDC destacam que a percepção destas crenças políticas fundamentais, no interior de um determinado subsistema, é o suficiente para a identificar uma ou duas coalizões de defesa.

Entretanto, os autores recomendam que as pesquisas analisem o máximo de componentes do núcleo político – estratégias, visões sobre os problemas, finalidades, impactos etc. de modo a poder verificar a existência de mais coalizões por meio da decodificação de outros “sistemas de crenças”.

Importante observar que, como estas crenças tratam de escolhas políticas fundamentais, e permeiam de forma abrangente cada uma das coalizões, elas são muito difíceis de serem modificadas.

Por fim, o terceiro núcleo denominado de “núcleo de crenças secundárias” (*secondary beliefs*) que é o desdobramento e a tradução de caráter mais instrumental das crenças políticas mais fundamentais.

É neste nível que se concentra a maior parte dos aspectos administrativos e legislativos referente às políticas públicas. Entre elas, estão as preferências políticas de menor destaque, como as decisões sobre a alocação de recursos orçamentários, as interpretações das normas e as informações sobre o desempenho de programas e/ou ações de instituições específicas, entre outras.

Para os autores da teoria do MDC, é no âmbito do “núcleo das crenças secundárias” que se concentra a atuação das coalizões e a maior parte das mudanças nas políticas públicas .

Pode-se afirmar que o “sistemas de crenças”, constituído pelos três núcleos, é uma categoria de análise basilar para a compreensão das proposições do MDC, na medida em que as próprias políticas públicas são concebidas como “sistemas de crenças” (Sabatier, 1988, 1993a; Sabatier; Jenkins-Smith, 1993b, 1999).

Isto porque, as políticas públicas se constituem por meio de visões acerca dos problemas a serem enfrentados, das suas relações causais e da percepção de sua

magnitude, e podem incorporar teorias sobre como atingir determinados objetivos e de quais instrumentos deveriam ser utilizados para ampliar a efetividade das ações.

De acordo com Sabatier & Jenkins-Smith (1999), os “sistemas de crenças” possuem uma dupla função no contexto das políticas públicas: (1) moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a própria interpretação da política; e (2) propiciar o discernimento das soluções em relação aos fenômenos percebidos.

Portanto, para alcançar os objetivos e responder as questões propostas, esta tese lançou mão da utilização da categoria “sistemas de crenças (perspectiva micro)” para mapear e investigar as ideias e valores mais centrais para a constituição conflituosa acerca das finalidades, impactos e resultados da política, identificando as “vozes” dos atores sociais e estatais que dão corpo a tais sistemas.

Posteriormente, com a finalidade de evidenciar os impactos desses sistemas de crenças nas mudanças e novos rumos da política, foi, então, utilizado o conceito de “coalizões de defesa”.

Ainda no que se refere à identificação e à investigação do contexto e do caráter dos impasses no interior do subsistema da AP, bem como de sua relação com o alcance de seus resultados, este trabalho também lançou mão, em menor dimensão, do modelo “ambiguidade-conflito” de análise dos contextos de implementação de políticas públicas, de Richard Matland (1995).

Compartilhando com os autores do Modelo de Coalizão de Defesa (MDC) da mesma abordagem da política pública como *policy process*, Richard Matland (1995), compreende o contexto da implementação de políticas públicas como um campo crivado por distintos graus de conflito e ambiguidade (Lotta, 2021)<sup>7</sup> entre os atores sociais e estatais implicados na implementação das políticas. Para ele, é exatamente a interdependência entre estes dois elementos que leva ao alcance da efetividade das políticas públicas. Ou seja, é a interdependência entre esses dois

---

<sup>7</sup> Conflito está relacionado, ao mesmo tempo, à interdependência entre atores e as (in)compatibilidades de objetivos entre eles. Os conflitos podem ter duas dimensões: conflitos com relação aos fins (atores não concordam com os objetivos das políticas) e conflitos em relação aos meios (atores não concordam com os meios para atingir os objetivos). Uma segunda dimensão é a ambiguidade. Ela diz respeito ao grau de normatização e entendimento único sobre as políticas. Quanto mais espaço as políticas dão para a interpretação, maior a ambiguidade. A ambiguidade também diz respeito a meios (dúvidas sobre objetivos) e fins (formas de alcançar objetivos).

elementos que leva a contextos mais ou menos propícios a ter implementações resolutivas e efetivas.

De acordo com esta premissa analítica, este autor distingue quatro processos paradigmáticos de implementação de políticas públicas fundamentados no modelo de ambiguidade/conflito: implementação administrativa (baixos níveis de ambiguidade e conflito); implementação política (baixos níveis de ambiguidade e altos de conflito); implementação experimental (altos nível de ambiguidade e baixo de conflito); e implementação simbólica (altos níveis de ambiguidade e de conflito).

Tendo em vista a percepção da centralidade das disputas no campo das ideias e das crenças entre os atores sociais implementadores da AP, ou seja, da existência de uma persistente (in)compatibilidade de objetivos entre eles tanto em relação aos fins quanto aos meios dessa política, a primeira apropriação realizada por esta tese do modelo de ambiguidade-conflito no contexto da implementação das políticas públicas, de Richard Matland (1995), refere-se ao enquadramento da AP ao paradigma simbólico da implementação de políticas públicas.

Considerando este enquadramento paradigmático, este trabalho também utilizou os conceitos de conflito e ambiguidades de Richard Matland para buscar uma maior acurácia na análise do teor e do caráter das disputas e impasses entre os atores e de seus desdobramentos nos rumos e resultados da AP.

Logo, a utilização, em mais larga medida, da teoria do MDC, e de algumas ferramentas de análise do modelo de Richard Matland, permitiu a análise do processo de implementação em si da política, da forma pela qual ela vem sendo moldada e reconfigurada, bem como seus desdobramentos sobre os seus resultados e alcances, social e educacional.

## **2.2 Hipóteses de Pesquisa**

Ao longo dos anos de aplicação empírica do Modelo de Coalizão de Defesa, uma série de hipóteses foram incorporadas ao corpo dessa teoria. Atualmente, um quadro de nove hipóteses compõe o Modelo de Coalizão de Defesa: seis delas relativas às coalizões de defesa, duas às mudanças nas políticas públicas e cinco ao aprendizado político (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

Como essa tese tem como campo específico de investigação o fenômeno social e histórico da reconfiguração da Aprendizagem Profissional, no início desde

século, com foco central na análise dos seus desdobramentos na implementação dessa política, optou-se pela utilização por este trabalho de pesquisa da segunda hipótese do MDC relativa à mudança das políticas públicas

A segunda hipótese dos autores do MDC relativa à mudança das políticas públicas utilizada por esta tese foi a seguinte:

Perturbações significativas externas ao subsistema (por exemplo, mudanças nas condições socioeconômicas, opinião pública, coalizões governantes ou decisões políticas de outros subsistemas) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais de uma política pública (Sabatier & Jenkins-Smith 1999, p. 135).

Como mencionado anteriormente, o processo de democratização do Estado brasileiro e de implementação de um novo sistema de garantias de direitos sociais para os adolescentes e jovens atuou como um *fator externo de maior vulto* gerador do processo de reconfiguração da política pública de Aprendizagem Profissional, no início deste século.

Orientada por estes fatores externos de maior vulto (democratização e instituição de um sistema de garantias sociais), a política pública de Aprendizagem Profissional, que emerge no início deste século, irá se constituir a partir da definição de um conjunto de novos atributos. Entre eles, destaca-se a definição de seu mais amplo alcance social, por meio da definição legal da contratação compulsória de jovens aprendizes pelas empresas. Portanto, pode-se afirmar, que a definição do alcance social que a Aprendizagem Profissional deve perseguir passa a ser um dos mais centrais atributos da “nova” política.

Entretanto, a existência de eventos externos e a criação formal de novos atributos próprios à nova política não atuam como fatores suficientes para gerar uma mudança real e significativa da política, vide os seus baixos resultados alcançados ao longo dos últimos vinte anos.

Portanto, em uma análise mais direta e imediata, a segunda hipótese de Sabatier e Jenkins, segundo a qual *eventos externos de maior vulto* não são suficientes para transformar os atributos de uma política pública, parece se aplicar adequadamente contexto empírico aqui investigado.

Entretanto, este trabalho propôs partir de uma análise mais aprofundada sobre as implicações do processo histórico da reconfiguração da AP nas mudanças dos seus atributos (finalidades, alcance, operacionalização, financiamento etc),

considerando não apenas os *eventos externos de maior vulto*, mas principalmente o próprio processo de sua implementação, à luz do conceito de *policy process*, fornecendo centralidade às crenças, ideias e valores dos atores sociais implicados neste contexto.

Uma segunda hipótese, portanto, complementa a primeira descrita acima.

Os impasses e choques internos entre as coalizões informais baseadas na existência de dois basilares “sistemas de crenças” presentes no interior do subsistema da política de AP atuam como fenômenos definidores dos rumos da política e do potencial de mudança em seus atributos mais básicos, como suas finalidades, operacionalização, resultados e impactos. Além disso, atuam também como fatores delimitadores do potencial da “nova” política de ultrapassar os modelos e sentidos sociais historicamente fornecidos à AP.

### **2.3 Metodologia e procedimentos de pesquisa**

A pesquisa empreendida por esta tese possui cunho analítico. De acordo com Gil (1999), as pesquisas analíticas podem ser caracterizadas como àquelas que “têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” tomados como objeto.

Apesar da pesquisa realizada ser de natureza qualitativa-quantitativa, como será explicitado posteriormente, pode-se afirmar que a investigação esteve mais amplamente amparada na linha de pesquisa qualitativa.

Isto por que, como Stake (2010) salienta, as características relacionadas ao tipo de pesquisa de cunho analítico fornecem melhores resultados quando se objetiva examinar a realidade pela perspectiva de como as pessoas e as instituições estão produzindo-a por meio de suas ações.

Considerando o referencial teórico utilizado, pode-se afirmar que esta tese examinou a realidade pela perspectiva não apenas da atuação dos principais atores sociais e estatais envolvidos, mas principalmente por meio da investigação de suas crenças, valores e ideias acerca da política de AP. Nesta perspectiva, portanto, o viés qualitativo foi considerado o mais pertinente e adequado, permitindo o melhor alcance dos objetivos pretendidos.

Foram utilizados dados de fontes primárias e secundárias.

Os dados de fonte primária foram obtidos diretamente pela pesquisa empírica, junto aos sujeitos da pesquisa, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas e a aplicação de um *survey* junto a um conjunto de empresas contratantes de aprendizes.

No caso dos dados secundários, foi consultada bibliografia específica sobre a temática da AP, em seu viés histórico, empírico e legal, em nível nacional e internacional. Ainda no âmbito dos dados secundários, foram consultadas bibliografias acerca de um conjunto de temáticas correlatas, tais como as agendas nacionais e internacionais de combate ao trabalho infantil, trabalho decente, políticas ativas de mercado de trabalho voltadas para a juventude, dentro outras, nas perspectivas teórico-conceitual, legal, normativa e empírica.

A utilização de dois tipos de levantamento de dados, primário e secundário, possibilitou responder de forma distinta aos objetivos específicos da tese. A diferença entre eles está na resposta às perguntas (Yin, 2001).

De um modo geral, a pesquisa de dados secundários colaborou para um mais profundo entendimento de alguns dos aspectos que constituem os denominados “fatores externos” ao “subsistema da política”, as mudanças e os marcos históricos mais importantes, as decisões políticas derivadas de outros subsistemas de políticas governamentais que vem impactando o subsistema da política de AP, entre outros.

Ainda sobre os dados secundários, importante destacar a relevância da utilização da base constitucional, legislativa e normativa que embasa e orienta a realização da política pública de AP no contexto da pesquisa desta tese.

De fato, os autores do ACF recomendam a análise de documentos públicos na aplicação metodológica do modelo, considerando-os como práticas discursivas que refletem uma multiplicidade de posicionamentos em diferentes tempos da política (Sabatier & Jenkins-Smith 1993b).

Nesta perspectiva, foram analisados o conjunto de Decretos, Portarias, Notas Técnicas e, em especial, as atas das reuniões do Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, instância consultiva do Ministério do Trabalho e Emprego, atuante de 2008 a 2016, para a implementação desta política pública.

Em relação à confiabilidade das informações relativas as opiniões dos atores sociais presentes em documentos públicos, como, por exemplo, em atas de reuniões ou transcrições de audiências públicas, entre outras, para os autores do MCD (Sabatier & Jenkins-Smith *apud* Araújo, 2013) todas as expressões de

posicionamentos e visões dos atores sociais de determinados subsistemas de políticas públicas consagradas em documentos públicos devem importar, independentemente se corresponda ao não a “vontade sincera” dos envolvidos. Isto porque, o que importa, de fato, é o que resta consagrado nos documentos intrinsecamente associados à produção e à implementação das políticas.

Como mencionado anteriormente somam-se a análise de dados secundários, a realização de entrevistas semiestruturadas com atores estatais e sociais envolvidos na implementação da AP – recurso metodológico também central nas pesquisas que utilizam o MCD como referencial teórico.

Tais entrevistas em conjunto com a análise de documentos públicos (legislações, notas técnicas, atas de reuniões etc) permitiram evidenciar como os atores estatais e sociais se estruturam e se mobilizam por meio de seus sistemas de crenças e coalizões de defesa no sentido de buscar garantir o predomínio de suas visões e projetos no âmbito da política, influenciando nos seus direcionamentos e na sua operação.

Portanto, a realização da pesquisa de cunho analítico, baseada na utilização do Modelo de Defesa de Coalizão, permitiu alcançar os objetivos, geral e específicos, desta tese, averiguar a pertinência de sua hipótese, bem como realizar uma avaliação geral acerca da natureza e da abrangência das mudanças da política de AP em curso.

### **2.3.1 Entrevistas semiestruturadas**

De um modo geral, pesquisas de cunho qualitativo exigem a realização de entrevistas quase sempre longas e semiestruturadas.

Nesses casos, a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os representantes dos atores sociais coletivos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado (Duarte, 2002).

Dessa forma, foram realizadas, inicialmente, entrevistas com sujeitos específicos cujas atuações colaboraram, de forma decisiva, para a promulgação da Lei 10.097/2000, que estabelece as principais mudanças que forneceram a estrutura

da nova política, e para o processo de institucionalização e organização da política na primeira década deste século.

Estas entrevistas permitiram analisar os eventos externos de maior vulto que influenciaram a mudança da política, atuando sobre a constituição do novo subsistema da política de AP, e as ideias e valores que permearam tais mudanças.

Da mesma forma, estas entrevistas possibilitaram uma visão abrangente sobre a constituição, na primeira década dos anos 2000, da nova política de AP, por meio da análise das ideias, valores, crenças e interesses que suportaram a organização e a nova operação da política.

Já a escolha dos entrevistados que participam do subsistema da política pública, desde os anos iniciais da política, deu-se de forma não aleatória. Foram selecionados aqueles que, por possuírem cargos de gestão ou coordenação em seus âmbitos de atuação, aportaram uma visão institucional sobre a política.

Importante justificar a escolha das instituições à luz do referencial teórico utilizado.

Como mencionado anteriormente, de acordo com o Modelo de Coalizão de Defesa, as políticas públicas são estruturadas em subsistemas, os quais são constituídos pelo conjunto de diversos atores, sejam eles individuais, coletivos, organizações públicas e privadas, que lidam com uma determinada área ou problema e ordem pública. (1993;1999)

De acordo com Sabatier & Jenkins-Smith (1999), os subsistemas das políticas públicas são compostos por atores diversificados ativamente preocupados e envolvidos com um problema ou questão política.

Portanto, foram escolhidos para participar da pesquisa qualitativa, em sua grande maioria, sujeitos que representam atores estatais e sociais coletivos que atuam há mais de uma década na política pública de AP e estão ativamente implicados na definição de suas pautas, agendas, finalidades e rumos futuros.

Participaram das entrevistas representantes do Poder Executivo Federal, alocados no Ministério do Trabalho, ao longo das duas últimas décadas, responsáveis pela formulação, gestão e fiscalização nacional da política, bem como do Ministério Público do Trabalho, responsável por fiscalizar o cumprimento da legislação trabalhista quando houver interesse público, como por exemplo o cumprimento da garantia de direitos difusos constitucionais.

Foram realizadas duas entrevistas com representantes do Ministério Público do Trabalho. A primeira com o objetivo de compreender o seu papel e a sua influência na criação da Lei 10.097/2000 e da proposta de reconfiguração da AP. E, a segunda, voltada para o entendimento da função da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente (Coordinfância), criada em 2000, vinculada ao MPT, no contexto da implementação da AP.

Além destes representantes diretamente implicados na política pública de AP, foi também entrevistada uma representante da Secretária Nacional de Assistência Social da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania, do governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), cujas ações convergem com o atendimento de parte do público da AP – adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Em relação às entidades responsáveis pela oferta dos Programas de Aprendizagem, participaram das entrevistas representantes, respectivamente, dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, como o SENAI, das ESFL (Entidades sem fins lucrativos) e de uma escola técnica pública estadual (Centro Paula Souza).

A escolha do SENAI se deu em função de dois fatores: por ser a instituição historicamente há mais tempo vinculada à oferta da AP no Brasil, como será descrito no segundo capítulo “Aprendizagem profissional: antecedentes históricos, emergência e desenho da nova política pública”, e por reunir, historicamente, o maior volume de matrículas de aprendizes em termos nacionais.

A escolha das instituições sem fins lucrativos – Centro de Integração Empresa (CIEE), Ensino Social Profissionalizante (ESPRO), CESAM (Centro Salesiano do Aprendiz) e Rede Cidadã – está vinculada a alguns fatores comuns, como o fato de todas elas atuarem, de forma mais ampla, em termos territoriais, e estarem na política há mais de duas décadas.

Todas estas ESFLs passaram a atuar no campo da AP, logo após a promulgação da Lei 10.097/2000, como ofertantes de Programas de Aprendizagem. Tais entidades também estiveram presentes no Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional (FNAP), instância consultiva, criada, em 2008, para colaborar na implementação desta política pública.

A escolha do CIEE se deveu também à expressão de suas matrículas de jovens aprendizes. Possui o maior volume de matrículas no âmbito das entidades

sem fins lucrativos e ocupa a terceira posição em termos nacionais, após o SENAI e o SENAC.

No caso das escolas técnicas públicas e privadas, cabe ressaltar a sua baixa representatividade na política em termos do montante das matrículas de aprendizes executadas.

Entretanto, a despeito da pouca relevância em termos de matrículas de aprendizes, as escolas técnicas públicas, de um modo geral, vêm trazendo novas propostas de organização e operacionalização dos Programas de Aprendizagem. Portanto, a participação do Centro Paula Souza, autarquia do Estado de São Paulo, responsável pela gestão da mais ampla rede de escolas técnicas e de faculdades de tecnologia em âmbito estadual, foi relevante para investigar a natureza e a abrangência da inserção da política pública de aprendizagem no âmbito de suas ações educacionais.

Além dos atores estatais e sociais envolvidos mais ativamente na política, a pesquisa desta tese contou com a participação, por meio de entrevista, de representante da OIT, especialista e consultor sênior, em âmbito internacional, na proposição e implementação de políticas de AP.

Com base nessas considerações gerais, seguem abaixo os três grupos de órgãos e entidades cujos representantes concederam entrevistas para este trabalho.

**Primeiro grupo:** Burocracias dos órgãos públicos responsáveis pela formulação, gestão e fiscalização da política.

#### **Entidades participantes com os respectivos entrevistados:**

- **Ministério do Trabalho:**

- Ana Alencastro atuou como Coordenadora Geral da Coordenadoria de Intermediação de Mão de Obra Juvenil, órgão responsável pela gestão direta da política de Aprendizagem Profissional, da Diretoria de Políticas Públicas para a Juventude, que, por sua vez, se vinculava à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego, nos períodos de 2004 a 2008 e de 2011 a 2016. De 2008 a 2011, Ana Alencastro atuou como assessora do Secretário Executivo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). E, de 2008 a 2016, foi responsável pela Coordenação

Nacional do Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional (FNAP). Ana Alencastro esteve à frente da gestão da política de Aprendizagem Profissional nas duas gestões do Governo do Presidente Luíz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2011 e, posteriormente da Presidente Dilma Rousseff, de 2012 a 2016.

- Rodrigo Zerbone atuou, ao longo dos exercícios de 2021 e 2022, como Secretário da Subsecretária de Capital Humano, órgão público federal responsável pela gestão da política de AP, no governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022).

- Erika Stancioli atuou como Coordenadora-Geral de Fiscalização do Trabalho da

Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), do Ministério do Trabalho, no exercício de 2019 e 2020.

- Marli Costa atuou por cerca de dez anos como Auditora Fiscal do Trabalho, da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Estado da Bahia.

- **Ministério Público do Trabalho**

- Dr Ricardo Tadeu Marques da Fonseca atuou no Ministério Público do Trabalho, em São Paulo, de 1991 a 2009, primeiro como Promotor e, posteriormente, como Procurador do Trabalho. Neste período, colaborou na elaboração da Lei n. 10.097/2000, reconhecida como a nova lei da AP, e no Decreto Federal n. 5598/2005, que a regulamenta. Em 2009, foi nomeado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva como Desembargador do Tribunal Regional da 9ª Região (Paraná); membro da 4ª Turma e da Seção Especializada. Preside a Comissão Permanente de Acessibilidade e Inclusão e a Comissão Artística e Cultural do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (Paraná).

- Dra. Ana Maria Villa Real: Procuradora do Trabalho e Coordenadora Nacional do Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Trabalho - **Coordinfância** - do Ministério Público do Trabalho (MPT).

- **Ministério da Cidadania**

- Maria Yvelonia: Secretária Nacional de Assistência Social da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania no governo do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022).

**Segundo grupo:** Entidades formadoras diretamente implicadas tanto na execução quanto no apoio à formulação da política. Tais instituições envolvidas na “entrega” da política passaram a atuar, ao longo das últimas duas décadas, como forças indutoras e influenciadoras na reformulação da política pública.

**Entidades participantes com os respectivos entrevistados:**

- **Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI**

- Felipe Morgado: Superintendente Nacional de Educação Profissional do SENAI - Departamento Nacional

- **Centro de Integração Empresa-Escola - CIEE**

- Mônica Vargas: Superintendente Nacional de Operações do CIEE.

- **Ensino Social Profissionalizante - ESPRO**

- Marinus Jan Van Der Molen atuou como Superintendente de Operações do ESPRO na década de 1990 até a primeira década dos anos 2000.

- Alessandro Saade: Superintendente de Operações do ESPRO.

- **Rede Cidadã**

- Keure Chamse: Gerente Nacional de Operações da Rede Cidadã

- **Centro Salesiano do Aprendiz (CESAM)**

- Tatiana Augusto Furtado Gomes: Gerente Socioeducativo Nacional de Operações do Centro Salesiano do Adolescente

- **Centro Paula Souza**

- Almério Araújo: Coordenador do Ensino Médio e Técnico

**Terceiro grupo:** Empresas do setor varejista responsáveis pela contratação dos jovens aprendizes que participaram do *survey* aplicado por esta

pesquisa, conforme informações descritas no item deste capítulo “Aplicação do Survey”.

#### **Quarto grupo: instituições internacionais**

- **OIT – Organização Internacional do Trabalho**

- Michael Axmann: “Consultor sênior para Aprendizagem de Qualidade e Pré-aprendizagem do Ministério da Educação da Alemanha”. Atuou como especialista sênior para Empresas, Produtividade e Educação Profissional na OIT/CINTERFOR<sup>8</sup> (Montevideo) e para Políticas de Desenvolvimento de Competências na OIT (Suíça).

#### **2.3.2 Roteiro geral das entrevistas semiestruturadas**

Os roteiros das entrevistas<sup>9</sup> das instituições que compõem o subsistema da nova política pública de AP foram organizados em cinco blocos comuns à luz do referencial teórico utilizado pela tese:

- **Bloco 1: Descrição da atuação das instituições ou órgãos estatais e públicos**  
O objetivo deste bloco foi estabelecer uma compreensão abrangente sobre a atuação, de uma forma geral, das instituições, e de um modo específico, na esfera da política pública da AP.

Os itens investigados foram: a natureza jurídica da instituição, os meios de sua manutenção econômico-financeira, a sua missão e campo de atuação de um modo geral, bem como a sua atuação na esfera da política de AP (data de entrada na política, as finalidades desta atuação específica, o perfil socioeconômico e etário do público atendido e a relação com os demais órgãos, instituições e empresas).

---

<sup>8</sup> O Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento em la Formacion Profissional é uma instituição do OIT dedicado a fomentar e estimular a formação profissional na América Latina, no Caribe, na Espanha, em Portugal e em Cabo Verde.

<sup>9</sup> No Anexo 2 desta tese encontram-se exemplos de roteiros utilizados nas entrevistas semi-estruturadas.

- Bloco 2: Visão geral da política e investigação do núcleo duro do sistema de crenças

O objetivo deste bloco foi, inicialmente, averiguar o nível de aderência dos entrevistados e suas visões acerca das crenças e dos valores mais centrais que embasaram a nova política de AP como àquela, mencionada no estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), segundo a qual a “... é vetor do direito dos jovens à profissionalização”, estando a sua operacionalização e organização amparadas pelas novas normas e leis constitutivas das garantias sociais e trabalhistas dos adolescentes e jovens.

Além disso, buscou-se compreender a visão dos sujeitos sobre as regras mais básicas e gerais da política, que preveem os papéis dos atores e dos próprios conceitos da política (contrato de aprendizagem, programas de aprendizagem etc.). Por meio da interpretação e análise dos sujeitos destas regras mais comuns pode-se verificar o posicionamento dos atores sociais sobre algumas das questões constitutivas do núcleo duro dos sistemas de crenças.

- Bloco 3: Visão geral da política: definição da agenda, do público prioritário a ser atingido, das finalidades e dos impactos, sociais e educacionais (análise do núcleo político do “sistema de crenças”)

O objetivo deste bloco foi investigar as ideias e valores que permeiam a análise dos atores sobre as questões constitutivas do núcleo político do “sistema de crenças”.

Entre as questões, destacam-se aquelas que buscaram investigar o entendimento dos atores coletivos e estatais sobre o perfil do público da política, a agenda e as finalidades que são e que deveriam ser prioritárias, as ideias acerca dos objetivos formativos e da natureza e extensão da profissionalização dos jovens, bem como os impactos e os indicadores que deveriam ser almejados.

Este bloco também buscou investigar os desdobramentos e implicações das crenças políticas nas crenças secundárias, como, por exemplo, as mudanças realizadas nos dispositivos legais e normativos da política ao longo dos últimos anos.

- Bloco 4: Coalizões de Defesa no subsistema da política

Este bloco investigou a existência de coalizões formais e não-formais na política a partir do compartilhamento de crenças, a realização de movimentos voltados para a afirmação das crenças e ideias e a sua influência nos rumos e no desenho da política.

- Bloco 5: Rumos da aprendizagem: análise do quadro de mudanças na política e novos eventos externos de maior vulto

Por fim, este último bloco procurou evidenciar a existência de eventos externos atuais, que poderiam estar influenciando e gerando a mobilização das coalizões em movimentos de ação e de reação, por meio da influência de subsistemas de outras políticas.

A análise do conjunto das questões permitiu o mapeamento dos principais sistemas de crenças e de duas coalizões, de nível macro, informais existentes no subsistema da política, bem como a análise acerca dos conflitos internos entre os sistemas de crenças e as coalizões.

Os resultados encontrados por meio do conjunto de todas as entrevistas semiestruturadas, incluindo àquelas, de caráter exploratório, junto aos sujeitos implicados no processo de reconfiguração da política, permitiram realizar uma avaliação acerca dos avanços e limitações da atual política pública em relação ao modelo de aprendizagem institucionalizado na década de 1940.

Em anexo à tese, encontram-se os roteiros mais amplamente utilizados.

### **2.3.3 Aplicação de survey - empresas**

Em relação à outra fonte de extração de dados primários, devido ao expressivo número de empresas envolvidas em diferentes setores da econômica, foi elaborado e aplicado um questionário estruturado tipo *survey*, para envio em formato digital a uma amostra de 35.216 empresas de grande e médio porte do segmento de varejo contratantes de jovens aprendizes.

Importante destacar que a razão da escolha desse público específico – segmento varejista e de serviços -, como população-alvo desta pesquisa, deveu-se a viabilidade de acesso aos dados destes estabelecimentos.

Tais dados foram disponibilizados pelo Senac – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – por meio do acesso ao seu cadastro de empresas contribuintes atendidas no âmbito do Programa de Aprendizagem.

Todos os estabelecimentos que participaram da pesquisa tiveram aprendizes matriculados no Senac entre os meses de janeiro de 2019 e setembro de 2021.

Todas as empresas entrevistadas realizam contribuição financeira compulsória prevista em lei, para o Senac, por se tratar de empresas varejistas e de serviços. Consequentemente, devem ser atendidas, sem custo, pelo Senac. Ou seja, os jovens aprendizes contratados por estas empresas devem ser encaminhados para a realização de suas matrículas nos Programas de Aprendizagem do Senac gratuitamente.

É importante destacar que essa particularidade do universo pesquisado (empresas dos segmentos varejistas e de serviços contribuintes do Senac) lhe confere especificidade. Entretanto, como a grande maioria das empresas contratantes de aprendizes no país é atendida pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem, principalmente o Senai e o Senac, pode-se afirmar que a população-alvo pesquisada, apesar de sua especificidade, possui grande representatividade no que se refere à implementação da política de AP.

Em relação à distribuição das empresas respondentes pelas regiões brasileiras, 44,7% estão concentradas no sudeste, 22,3% no sul, 17,% no nordeste, 8,8% no centro- oeste e 7,2 % no norte. A maioria absoluta está presente na área urbana (94,7%).

Em relação à localização destas empresas no território, foram considerados dois estratos: capital e região metropolitana com 42,1% e interior com 57,9%. Destaca-se um processo de adesão mais capilar chegando ao interior dos estados.

Em relação ao porte das empresas entrevistadas, observam-se dois perfis: o de pequeno e médio porte, cujo número de aprendizes varia de 1 a 9 (81,3%) e o de grande porte, com capacidade de absorver 10 ou mais aprendizes (18,7%).

Do total da amostra de amostra de 35.216 empresas, responderam ao questionário, de modo completo, 1.656 empresas, com a seguinte distribuição regional: 44,7% no Sudeste, 22,3% no Sul, 17,% no Nordeste, 8,8% no Centro-Oeste e 7,2 % no Norte. A maioria absoluta está presente na área urbana (94,7%).

De forma semelhante às entrevistas semiestruturadas, o *survey* aplicado junto a um conjunto de empresas varejistas permitiu alcançar o objetivo de verificar as ideias e visões deste setor sobre as finalidades da política e dos impactos que ela deveria alcançar.

Além do propósito de investigar a existência de convergência e da adesão dos empresários ao novo ideário da política de AP como “vetor do direito à profissionalização dos adolescentes e jovens”, o roteiro foi elaborado de modo a verificar a concordância do setor em relação à manutenção do seu papel de financiador e a sua aderência ao regramento e a proposta formativa da política.

De acordo com o referencial teórico utilizado, as empresas estão intrinsecamente implicadas no subsistema da nova política, uma vez que foi somente a partir da realização compulsória do contrato de AP pelo amplo conjunto de estabelecimentos brasileiros que ocorrerá a expansão desta política a partir dos primeiros anos deste século.

Dado que este é apenas um dos setores contratantes, apesar de ser bastante representativo em função do volume de contratações<sup>10</sup> de jovens aprendizes, os resultados foram tratados por esta tese como representando uma possível tendência de caráter mais abrangente acerca das visões e crenças do setor empresarial sobre a política.

Logo, os resultados dessa investigação específica junto ao setor empresarial colaboraram, em especial, para a análise dos sistemas de crenças constitutivos do subsistema da política e para a melhor caracterização das coalizões de defesa.

---

<sup>10</sup> Dados do Boletim da Aprendizagem, publicados pelo Ministério do Trabalho, no período de 2018 a 2021, apontam, com base na CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas), que o grupo das atividades do “comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas” apresentou o maior percentual de contratação de aprendizes, em média de 26% do total de jovens. Soma-se a esse grupo de atividades aquelas vinculadas à (i) saúde humana e serviços sociais e (ii) outras atividades de serviços, os quais ocupam o terceiro e quarto lugar no ranking, somando juntas um percentual médio de 20% de jovens contratados. Esses dados evidenciam a relevância dos setores do comércio de bens e serviços para a contratação de aprendizes no país.

No anexo 3 desta tese, encontram-se o roteiro e o relatório final do *survey*. No relatório estão explicitados os objetivos centrais da pesquisa; a distribuição das empresas pelos grupos de atividades no âmbito do segmento de varejo; a representatividade deste segmento no contexto mais amplo de empresas contratantes de aprendizes; a metodologia utilizada; e apresentação geral dos resultados da pesquisa.

Cabe destacar que o roteiro incluiu algumas questões comuns às entrevistas semiestruturadas relacionadas à análise qualitativa desta tese.

### **3 Antecedentes históricos e a emergência da nova política pública de aprendizagem Profissional no Brasil**

Desde a importação dos modelos portugueses das corporações de ofícios, até o atual desenho da AP como política pública voltada para a juventude do século XXI, observa-se que elementos da gestão pública e fenômenos políticos, culturais, educacionais e demográficos típicos do Brasil têm motivado diferentes percursos dessa política profissionalizante.

Este capítulo visa levantar as principais matrizes históricas, sociais, políticas e legais que subjazem à constituição da AP no Brasil e a sua intrínseca relação com a evolução institucional brasileira no campo da proteção do trabalho à infância e da juventude. Além disso, apresenta as bases sociais, legais e políticas fornecidas pelo processo de redemocratização do Estado brasileiro que subjazem e sustentam a reconfiguração da AP como vetor do direito constitucional à profissionalização dos adolescentes.

As distintas percepções e ações da AP são resultados de sua trajetória complexa. Nesse percurso, para se compreender a atual configuração da AP, é preciso desvelar os significados que subjazem à própria política e à forma como vem se constituindo no Brasil, da época colonial até o período do início da abertura do regime militar, na década de 1980, alcançando a atual estrutura normativa de uma específica política pública, com os novos arranjos institucionais, após a promulgação da nova Lei da Aprendizagem no início do século XXI.

### 3.1 A aprendizagem no Brasil colonial e império

Os modelos portugueses das corporações de ofícios (Martins, 2008)<sup>11</sup> são considerados, na literatura sobre o tema, como a origem da Aprendizagem Profissional no Brasil (Velo, 2015). Nesse modelo, realizado no Brasil tanto por escravos quanto por homens livres, em diferentes faixas etárias (crianças, adolescentes e jovens) ao mestre cabia o papel educativo do processo de aprendizagem individual e social do aprendiz. A transmissão do conhecimento na prática do exercício profissional era conduzida, portanto, pelo mestre artesão, a quem o aprendiz devia obrigações até que concluísse o seu período de aprendizado e se tornasse oficial. Entre as obrigações estava incluído o exercício do ofício, livre de remuneração, durante o período compreendido pela fase do aprendizado (Martins, 2008).

A partir do século XVII, com a intensificação da escravidão no país, a maioria dos homens de origem portuguesa veio a abandonar os ofícios manuais que, por sua vez, passaram a ser exercidos por escravos. Segundo Cunha (2000a), o emprego de escravos em ocupações como carpinteiros, ferreiros e tecelões afugentou os trabalhadores livres dessas atividades.

Com a Constituição de 1824<sup>12</sup>, extingue-se o aprendizado na oficina. A nova configuração da formação dos ofícios manufatureiros passa a ocorrer em estabelecimentos controlados pelo Estado ou por ele autorizados, a fim de implantar um sistema mais amplo de controle de caráter disciplinador: quartéis militares, entidades assistenciais e filantrópicas.

Exemplo dessa visão se tem com os “Liceus de Artes e Ofícios” criados em 1840 com o objetivo de oferecer instrução a crianças órfãs e abandonadas.

---

<sup>11</sup> As Corporações de Ofício eram associações surgidas, a partir do século XII, para regulamentar as profissões e o processo produtivo artesanal nas cidades. Seu surgimento está relacionado ao processo de reurbanização ocorrido na Europa Medieval e ao fortalecimento dos burgos. Em geral, as Corporações de Ofício eram constituídas por artesãos especializados na realização de um mesmo trabalho. Nesses espaços, ocorria o intercâmbio de conhecimento pautado na relação hierárquica entre Mestres, Oficiais e Aprendizes.

<sup>12</sup> De acordo com Fonseca (1995), a primeira Constituição brasileira de 1824, outorgada pelo Imperador, que combinava o liberalismo europeu à exploração da mão de obra escrava, quase nada dizia quanto aos direitos das crianças, exceto o disposto no art. 179, inciso XXXII, que estabelecia: “A instrução primária é gratuita a todos os Cidadãos.” (Fonseca, 1995 *apud* Campanhole & Lobo, 1978). Entretanto, tal dispositivo caracterizava-se apenas como uma norma meramente programática.

Posteriormente, em novo Decreto Imperial, promulgado em 1854, define-se que, nos chamados “Asilos dos Menores Desvalidos”, os menores, após aprender as primeiras letras, deveriam ser encaminhados para as oficinas públicas e particulares, mediante contratos de aprendizagem fiscalizados pelos Juizados de Órfãos (Cordão & Moraes, 2017).

Do Brasil Colônia para o Império a Aprendizagem Profissional manteve o seu caráter disciplinador com vistas a comportar – e apartar da sociedade – crianças e jovens pobres ou em situação de delinquência.

Desse período herda-se a ideia de formação dos jovens aprendizes por meio do aprendizado da obediência, baseado mais em uma visão moralizante do trabalho, e menos no aprendizado do exercício de um ofício propriamente dito. O assistencialismo direcionado aos desfavorecidos socialmente, constitui-se, portanto, o embrião da institucionalização da Aprendizagem Profissional no Brasil. Tais iniciativas de assistência podem também ser consideradas como a gênese das próprias políticas de educação profissional no país. Ou seja, a institucionalização, baseada no caráter moral e disciplinador da educação para o trabalho, emerge como característica fundante do modelo da Aprendizagem Profissional no Brasil (Velo, 2015).

### **3.2 A Aprendizagem na Primeira República (1889 A 1930)**

No início do século XX, após a Proclamação da República, em 1889, é promulgada a primeira Constituição Republicana no país que se manteve omissa às normas específicas de tutela à infância, excluindo o inciso XXXII, do art. 179, da Carta Constitucional anterior, que garantia a todos o ensino primário gratuito.<sup>13</sup>

Por outro lado, uma série de iniciativas institucionais foram voltadas para a repressão dos setores populares, em especial ao disciplinamento das crianças e dos adolescentes, no sentido de conter distúrbios sociais e riscos à ordem vigente e de legitimar a estrutura excludente herdada desde a Colônia.

Um claro exemplo de iniciativas dessa natureza foi a promulgação um ano após a proclamação da República, em 11 de outubro de 1890, do I Código Criminal

---

<sup>13</sup> No final do século XIX, o Brasil possuía apenas 18% da população alfabetizada.

da República, pelo Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, que determinava a penalização de crianças entre 9 e 14 anos.

Baseando-se na “teoria do discernimento”, as crianças entre 9 e 14 anos deveriam ser avaliadas psicologicamente e penalizadas de acordo com o seu “discernimento” sobre o delito cometido. Elas poderiam receber pena de um adulto ou ser considerada imputável.<sup>14</sup>

Uma outra iniciativa dos primeiros anos da República no Brasil refere-se ao caráter profissionalizante que é dado pelo governo as oficinas públicas e privadas criadas no século anterior para as crianças e adolescentes abandonados.

O governo do Presidente Afonso Pena (1906-1909) cria as bases para a consolidação de uma política nacional de incentivo ao ensino profissionalizante por meio da transferência de sua gestão do Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores para o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, que passa a supervisionar o trabalho das oficinas públicas e privadas, anteriormente fiscalizadas pelo Juizado de Órfãos (Cordão & Moraes, 2017).

Outro marco importante para a organização do ensino profissionalizante foi a instituição, por meio da promulgação do Decreto nº 7.566 de 23 de setembro de 1909, no governo de Nilo Peçanha (1909-1910), de dezenove “Escolas de Aprendizes e Artífices” destinadas à formação de operários e de contramestres, ministrando-se o ensino prático e os conhecimentos técnicos necessários aos menores para o aprendizado de um ofício específico.

A finalidade da criação das “Escolas de Aprendizes e Artífices” está explicitada na introdução do Decreto Presidencial que as criou:

‘O aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes proletárias os meios de vencer as dificuldades de sempre crescentes da luta pela existência’, e que para isso era necessário ‘não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e profissional, como fazê-lo adquirir hábitos de trabalho profícuo que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vício e do crime’ (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000, p. 247).

Logo, subjaz ao sentido profissionalizante das oficinas privadas e públicas do início da República a preocupação com o disciplinamento de crianças e

---

<sup>14</sup> Informação extraída da página do Ministério Público do Paraná. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/pagina-2174.html>. Acesso em: 13 abr. 2021.

adolescentes “desvalidos da sorte”, o que se evidencia também por meio da publicação do Código de Menores (Passetti, 2002)<sup>15</sup> de 1927.

Amparado no novo entendimento legal, estabelecido pela promulgação da lei nº 4.242/1921 que tratava da assistência e proteção de "menores abandonados" e "menores delinquentes", alterando para 14 anos a idade mínima para o adolescente responder criminalmente, o Código de Menores de 1927 reflete a visão do Estado brasileiro acerca da função social da aprendizagem e de iniciativas similares de profissionalização das crianças e dos adolescentes.

O Código destaca a ênfase em soluções voltadas à ação do legislador em “tirar de circulação” o “menor irregular”, os “órfãos e desvalidos da sorte”, concedendo-lhes a possibilidade de moralmente serem recuperados em instituições voltadas para correção do comportamento com base na educação profissionalizante.

Integrar o menor desfavorecido socialmente ao mercado de trabalho significava, pois, tirá-lo da vida delinquencial, domesticando as individualidades e garantindo com isso os preceitos de uma prevenção geral (Passetti, 2002).

Com o Código a palavra “menor” se consolida como classificatória de criança pobre.

Logo, apesar da existência de novas iniciativas de incentivo ao ensino profissionalizante e da constituição de organizações estatais, como as dezenove “Escolas de Aprendizes e Artífices”, entre outras, a Aprendizagem Profissional ao longo da Primeira República (1889-1930) se mantém vinculada ao modelo assistencialista-correcional dos períodos anteriores (Veloso, 2015).

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 de 1909 que criou as Escolas de Aprendizes Artífices. Nos termos do Decreto está presente a percepção de uma pedagogia corretiva para retirar os jovens “da escola do vício e do crime” cuja finalidade se dirige para, mediante o esforço físico interpretado como formação para o trabalho, naturalizar a pobreza (Manfredi, 2002).

---

<sup>15</sup> A Lei de Assistência e Proteção aos Menores, conhecida como Código de Menores, consolidada pelo Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, com vigência até 1979, foi a primeira lei do Brasil dedicada diretamente à infância e à adolescência. No Código se estabeleceu que somente a partir dos 18 anos o jovem responderia por seus crimes e poderia ser condenado à prisão. Também foi com o Código de Menores que o trabalho para crianças com menos de 12 anos ficou proibido no país

A criança e o adolescente aprendiz, nesse sentido, eram “menores” em adestramento, subordinados a um tutor em uma escola de ofício, quer seja pública ou privada. O modelo de formação profissional da juventude “desvalida da sorte”, em sua premissa higienista, proporcionou o necessário enquadramento de uma lógica da adequação sobre o comportamento desta juventude. É possível que o produto de toda essa disposição estatal tenha promovido percepções sociais negativas em relação ao trabalho, visto como chaga, ou seja: “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).

Consequentemente, como explicita Veloso (2015), a visão de trabalho que ora transita pela caridade, ora pelo castigo, espelha a centralidade que definiu a matriz original da Aprendizagem Profissional no Brasil. No sentido expresso pelos documentos legais, distante de uma política articulada com a educação, a AP surge como uma ação orquestrada pelo Estado para segregar e apenar, herança cultural do escravismo em relação ao trabalho.

Do Brasil Colônia até as duas primeiras décadas do século XX no regime da Primeira República, as ações relativas à Aprendizagem Profissional revelavam, portanto, um caráter moralista, assistencialista e discriminatório.

Será apenas, a partir da década de 1930, e em especial, no Estado Novo, na denominada Era Vargas, que se observará a emersão de uma nova perspectiva e visão social do Estado brasileiro sobre a Aprendizagem Profissional.

### **3.3 A Aprendizagem nas décadas de 1930 e 1940: a Aprendizagem Profissional como contrato protegido de trabalho do adolescente e vetor da industrialização no país**

De acordo com Fonseca (1995), a Constituição de 1934, inspirada no viés socialista da Carta de Weimar<sup>16</sup>, notabilizou-se por apresentar um amplo caráter democrático.

No que se refere à proteção da criança e do adolescente no campo trabalhista, foi precursora ao elevar os seus direitos laborais ao nível constitucional,

---

<sup>16</sup> A Constituição alemã de Weimar influenciou as Constituições de diferentes países, incluindo a Carta Magna de 1934. Promulgada em 11 de agosto de 1919, a Constituição de Weimar foi uma das primeiras do mundo a prever direitos sociais, que incluíam normas de proteção ao trabalhador e o direito à educação.

por meio, por exemplo, da proibição da discriminação em termos de pagamento de salário e de critérios de admissão no emprego em razão da idade.

O Art. 121 da Constituição de 1934 estabelece a “proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 anos; e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres”.

Essa visão do Estado brasileiro acerca da necessidade de tutelar o trabalho infantil e dos jovens brasileiros estava profundamente vinculada com as orientações e entendimentos internacionais sobre essa matéria.

Em função desta visão convergente do Estado brasileiro sobre o regramento internacional, um ano após a promulgação da Constituição de 1934, o governo brasileiro ratificou e incorporou em seu arcabouço legal, por meio do Decreto n. 423/1935, quatro Convenções internacionais, duas destinadas às mulheres e duas às crianças no contexto de suas relações de trabalho, aprovadas pela Organização Internacional do Trabalho, na 1ª Conferência Internacional do Trabalho, realizada, em 1919<sup>17</sup>.

No caso das crianças, as Convenções (Brasil, 1935)<sup>18</sup> n. 005 e 006, que entraram em vigor no plano internacional em 1921, tratam, respectivamente, da fixação da idade mínima de admissão das crianças nos trabalhos industriais e do trabalho noturno das crianças nas indústrias.

Será também apenas, a partir da década de 1930, com a Constituição de 1934, que a educação pública começa a ganhar forma por meio de dispositivos constitucionais específicos, como explicita o seu Artigo 150:

---

<sup>17</sup> A OIT foi criada pela Conferência da Paz após a Primeira Guerra Mundial. A sua constituição foi prevista pela parte XIII do Tratado de Versalhes - acordo de paz assinado pelos países envolvidos na Grande Guerra. Na primeira Conferência Internacional do Trabalho da OIT, realizada em 1919, foram adotadas seis Convenções internacionais, influenciadas pelas principais reivindicações do movimento sindical e operário do final do século XIX. Entre elas destacam-se a limitação da jornada de trabalho em oito horas diárias e 48 horas semanais.

<sup>18</sup> De acordo com o Art. 2, da Convenção n. 005, de 1919: as crianças menores de 14 anos não poderão ser empregadas, nem poderão trabalhar, em empresas industriais públicas ou privadas ou em suas dependências, com exceção daquelas em que unicamente estejam empregados os membros de uma mesma família; as disposições do art. 2 não se aplicarão ao trabalho de crianças nas escolas técnicas, sempre que dito trabalho seja aprovado e vigiado pela autoridade pública. Já a Convenção n. 006, estabelece em seu Artigo 2: Fica proibido empregar durante a noite pessoas menores de 18 anos em empresas industriais públicas ou privadas, ou em suas dependências, com exceção daquelas em que unicamente estejam empregados os membros de uma mesma família.

Compete à União: fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país.

Esta Constituição, cujas normas ensejavam maior teor democrático em relação as leis anteriores e uma atuação mais abrangente e efetiva no âmbito educacional, teve curta vigência, uma vez que, em 1937, o então Presidente Getúlio Vargas, promulga a Carta Constitucional de 1937, que instituía o Estado Novo (Skidmore, 2010)<sup>19</sup>.

A Constituição de 1937 forneceu as bases legais sobre as quais se estabeleceu, pela primeira vez, na história do país, uma abrangente política educacional, a ser gerida pelo Estado brasileiro.

Neste contexto, de acordo com a Constituição de 1937, o ensino pré-vocacional e profissional, no qual estão associados a Aprendizagem Profissional e a educação técnica, destinado às classes menos favorecidas passa a ser considerado dever do Estado, cumprindo-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando aqueles de iniciativa dos Estados, dos municípios e das associações particulares e profissionais (Fonseca, 1995).

Neste novo contexto histórico, de acordo com Veloso (2015), três fatores contribuíram para a formação de uma nova conjuntura voltada à expansão da Aprendizagem Profissional: i) um novo olhar para o trabalho; ii) a discussão internacional sobre Aprendizagem Profissional; e, iii) a emergência de uma classe industrial no Brasil.

Em relação ao primeiro fator, percebe-se a clara intenção do governo Vargas em transformar a percepção de trabalho, que oscilava entre caridade e castigo, para uma perspectiva de valorização do exercício laboral, sobretudo do trabalho manual e de quem o realiza.

Segundo Gomes (1994), a narrativa varguista buscava realizar uma inversão dos valores e conceitos de trabalho e do trabalhador brasileiro. O ato de “trabalhar com as próprias mãos”, no discurso estatal, passou a ser elemento responsável pela mobilidade social. Ser trabalhador, nesse sentido, atrela-se ao

---

<sup>19</sup> O Estado Novo foi a terceira e última fase da Era Vargas. Estendeu-se de 1937 a 1945 e sucedeu as fases do Governo Provisório (1930 a 1934) e do Governo Constitucional (1934 a 1937). Caracterizado pela centralização do poder, nacionalismo, anticomunismo e por seu autoritarismo, as ações tomadas golpeavam diretamente as instituições democráticas: o Congresso Nacional foi fechado, bem como as assembleias estaduais e câmaras municipais. O Poder Executivo passou a ter o controle efetivo sobre as demais instâncias de poder, com o pleno apoio das lideranças militares.

atributo de honestidade, que neutralizava em termos de honra o estigma de pobreza. Pobre, mas trabalhador, ressignifica a imagem do cidadão digno dentro do novo Estado nacional.

Em uma perspectiva pragmática, o novo contorno de significado do trabalho facilitou ao Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, do período Vargas, regulamentar as categoriais profissionais e o exercício das profissões realizadas por trabalhadores sindicalizados. Esse arranjo permitiu compor os direitos trabalhistas e previdenciários sob a perspectiva de um Estado de bem-estar corporativo, com o propósito de organizar o conflito distributivo (Velo, 2015).

O segundo fator – discussão internacional sobre Aprendizagem Profissional – se refere à publicação das Recomendações nº 57 e 60 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1939, oriundas de sua 25ª Conferência. Nesses documentos, pela primeira vez, separou-se a formação profissional das iniciativas de Aprendizagem Profissional. Pressionados por representantes do patronato dos países industrializados, os delegados dos países participantes reconheceram que a Aprendizagem Profissional era parte intrínseca das relações de produção. Ou seja: o jovem estava inserido no processo produtivo e cabia ao empregador geri-lo para garantir a produção, o que consolidava o princípio de legitimidade no trato da Aprendizagem Profissional pelo patronato (Pronko, 2003).

Ainda que a formação de aprendizes no Brasil fosse essencialmente assistencialista, esta questão despertou a atenção das elites industriais bem como dos elaboradores de política pública brasileiros. A questão da Aprendizagem Profissional, nesse contexto, passa a compor o campo da discussão política.

Em relação ao terceiro fator, sob a perspectiva de Velo (2015), a visão a respeito das benesses da formação profissional foi compartilhada por dois ministérios do Estado Novo: o Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP), representado pelo Ministro Gustavo Capanema, e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), fortemente influenciado pela Federação das Indústrias de São Paulo, a FIESP, na figura de seu presidente, Roberto Simonsen. 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 vigorar seu modelo pedagógico e de gestão. Para o primeiro, a formação profissional seria uma solução para o Estado organizar a

juventude, já para o segundo, a formação profissional seria um motor para o desenvolvimento industrial.

A perspectiva defendida pelo empresariado industrial acabou por ter maior apelo junto a Getúlio Vargas. Como consequência se criou um aparato próprio para gerir a AP no Brasil, segundo os critérios do patronato (Veloso, 2015).

Além da criação de aparato próprio à gestão da AP, ao longo da década de 1940, são instituídas novas legislações que irão fornecer as bases normativas necessárias para o estabelecimento de entendimentos acerca da AP, suas características e organização.

São do ano de 1942, por exemplo, o Decreto-Lei nº 4.073, conhecido como Lei Orgânica do Ensino Industrial, que definiu que o ensino industrial deveria ser ministrado em dois ciclos, estando a AP associada ao ciclo básico deste tipo de ensino, como será descrito posteriormente; o Decreto-Lei nº 4.048 que criou o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – para organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para os industriários; e o Decreto-Lei nº 5.091 que instituiu o Estatuto da Aprendizagem e definiu o conceito de “menor aprendiz” como “trabalhador, menor de 18 anos e maior de 14 anos, sujeito à formação profissional metódica do ofício em que exerça o seu trabalho”, para os efeitos da legislação trabalhista (Brasil, 1942).

Estes decretos fazem parte de um conjunto de reformas educacionais que reorganizam amplamente o sistema educacional brasileiro com vistas a responder à nova divisão econômico-social do trabalho daquele momento histórico.

De fato, na perspectiva inaugurada pelo Estado Novo, o sistema educacional deveria servir ao desenvolvimento de habilidades e mentalidades em consonância com os diversos papéis atribuídos às diferentes classes ou categorias sociais – uma educação para a elite urbana e outra para os jovens que comporiam o grande “exército de trabalhadores necessários à utilização da riqueza potencial da nação”. (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000)

Cabe ressaltar alguns aspectos subjacentes às reformas educacionais para uma melhor compreensão da perspectiva dual da educação brasileira: de um lado o ensino secundário para as classes médias; e de outro o ensino especializado (industrial, comercial, da pesca, da agricultura etc) para os trabalhadores, incluindo aí a Aprendizagem Profissional, como ciclo de caráter inicial do ensino industrial,

destinada aos adolescentes, de 14 a 18 anos, analfabetos ou com o nível primário de ensino.

De acordo com o Plano Nacional de Educação, aprovado em maio de 1937, destinado a servir de base às instituições educativas escolares e extraescolares, públicas e privadas em todo o país, a educação deveria se organizar da seguinte forma:

haveria um ‘ensino comum’, ‘anterior a qualquer especialização’, e que iria do pré-primário ao secundário. Ao lado deste, um ensino especializado, que iria do nível elementar ao superior, orientado até o nível médio, para os que ficassem fora do sistema secundário: seu objetivo era ministrar a ‘cultura de aplicação imediata a vida prática’ ou preparar ‘para as profissões técnicas de artífices, tendo sempre em vista a alta dignidade do trabalho e o respeito devido ao trabalhador’ (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000, p. 200).

Nesta perspectiva cabe mencionar, as diferenças de finalidades, social e educacional, do ensino secundário, orientado para a formação cultural e de elite, e do ensino industrial, por exemplo, do qual fazia parte a Aprendizagem Profissional como um tipo específico de ensino profissionalizante.

O ensino secundário, dividido em dois ciclos (o ginásio com quatro anos e um segundo ciclo de ensino com três anos, com a opção entre o clássico e o científico), dava ênfase ao ensino humanístico de tipo clássico, em detrimento da formação técnica.

O Ministro Gustavo Capanema, na Conferência de 1937, feita no Colégio Pedro II, chamava a atenção para a necessidade de “acentuar o caráter cultural do ensino secundário de modo que ele se torne verdadeiramente o ensino preparador da elite intelectual do país”.

Para o alcance desse objetivo, ao lado do estudo da formação humanista clássica – o latim e o grego –, ressaltavam-se os temas da “consciência humanística” e “consciência patriótica”. O ensino secundário deveria ainda estar impregnado daquelas práticas educativas que transmitem aos alunos uma formação moral e ética, consubstanciada na crença a Deus, na religião, na família e na pátria (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000, p. 208-209).

Já o ensino especializado industrial deveria atender:

simultaneamente, aos interesses do trabalhador, ‘realizando sua preparação profissional e sua formação humana’; das empresas, ‘nutrindo-as, segundo as suas necessidades crescentes e mutáveis, de suficiente e adequada mão-de-obra’; e da

nação, ‘procurando continuamente a mobilização de eficientes construtores de sua economia e cultura’ (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000, p. 255).

Do ponto de vista da organização, o ensino industrial foi definido como de nível médio, sendo o principal ciclo destinado ao ensino industrial básico, de mestria artesanal e de Aprendizagem Profissional (por ordem decrescente de dificuldade e de dedicação); e o segundo ciclo dedicado ao ensino técnico e pedagógico, sendo este último dedicado à formação de docentes para este tipo de ensino.

Na visão de Gustavo Capanema, com a constituição do sistema industrial de ensino, baseado em dois ciclos, a educação profissional deixaria de ser vista como àquela destinada aos pobres. Os trabalhadores poderiam realizar as suas carreiras em termos da mais alta envergadura. Logo, a estratificação social e educacional passaria a obedecer a critérios meritocráticos. (Schwartzman; Bomeny; Costa, 2000, p. 257)

Entretanto, esse ideal se chocava com a realidade da própria divisão estanque dos sistemas educacionais e, em especial, com a forma pela qual o próprio Ministério da Educação manteria a educação secundária segregada dos demais tipos de ensino médio (industrial, comercial etc), no que se refere ao acesso ao ensino superior.

Além disso, cabe mencionar que, a despeito das expectativas e formulações do Governo quanto à implementação de diferentes níveis e tipos de ensino e de suas ideais possibilidades de articulação, dados da realidade social demonstravam que o próprio acesso ao ensino primário naquele momento histórico refletia enormes contrastes entre as classes sociais.

Permanecendo o investimento e abertura de escolas de ensino primário de atribuição dos estados, cabendo à União participação somente supletiva e regulamentadora, o número de escolas e de oferta de vagas no nível primário de ensino era bastante exígua face à demanda, o que gerava uma exclusão, principalmente, pela ausência de oferta de vagas e de escolas públicas.

Esse cenário se refletia nas taxas de analfabetismo no Brasil na década de 1940, que alcançava 56% da população acima de 15 anos, e mais de um quarto das crianças entre 07 e 10 anos não frequentavam a escola (Rocha, 2010).

Além das reformas educacionais, durante o Estado Novo é importante mencionar a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Com a promulgação da CLT, o Estado e a sociedade brasileiras fornecerão definitivamente um novo enquadramento social à AP, ao tratá-la preponderantemente e fundamentalmente como um contrato específico de trabalho de adolescentes, amparado em dispositivos legais destinados à “proteção do trabalho do menor”.

Na CLT, os artigos 402 ao 444, do capítulo IV “Da proteção do Trabalho do Menor”, ordenam especificamente o trabalho dos adolescentes menores de 18 anos, estabelecendo um amplo e novo regramento legal a ser obedecido pelos empregadores, pais e tutores voltado à proteção do trabalho dos adolescentes, considerando as especificidades de sua condição etária, em seus aspectos físicos, moral e intelectual, e à efetivação e equiparação de seus direitos trabalhistas (férias, remuneração, 13 salário etc) aos demais trabalhadores adultos.

Antes de abordar as definições específicas relativas ao contrato da Aprendizagem Profissional, cabe mencionar os principais dispositivos legais estabelecidos para a proteção social dos adolescentes trabalhadores.

Os primeiros artigos, 403 e 404, do Capítulo IV “Da proteção do trabalho do menor”, da CLT, refletem os entendimentos internacionais relativos à idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho, já previstos pela Constituição de 1934, ao estabelecerem os seguintes dispositivos legais:

Art. 403: Ao menor de 14 anos é proibido o trabalho.

Parágrafo único. Não se incluem nesta proibição os alunos ou internados nas instituições que ministrem exclusivamente ensino profissional e nas de caráter beneficente ou disciplinar submetidas à fiscalização oficial. (Brasil, 1943)

Art. 404: Ao menor de 18 anos é vedado o trabalho noturno, considerado este o que for executado no período compreendido entre às 22 e às 5 horas. (Brasil, 1943)

Entre as outras medidas de caráter protetivo ao adolescente previstas na CLT destacam-se a proibição de trabalho em locais insalubres ou serviços prejudiciais à sua moralidade (Art. 405); a possibilidade de mudança de função, uma vez verificado pelas autoridades competentes a existência de trabalho prejudicial à saúde, desenvolvimento físico e à moralidade dos adolescentes (Art. 407); a

proibição do gozo do descanso nos próprios ambientes de trabalho (Art.409); a vedação de prorrogação da duração normal do trabalho (Art. 413); entre outros.

Além destes dispositivos voltados para a proteção específica do trabalho dos adolescentes, a CLT (Lei 5.452/1943) determinava a emissão pelo conjunto dos empregadores de Carteira de Trabalho do menor, sem distinção de sexo (Art. 415), com o adequado registro de seu salário, data da admissão, férias e saída, permitindo a formalização do vínculo de trabalho do menor junto aos estabelecimentos e empresas.

De acordo com os Arts. 417 e 419, a emissão da carteira era realizada mediante a apresentação de uma série de documentos pelos jovens, entre os quais destaca-se uma prova de que o adolescente sabia ler, escrever e contar, mediante a apresentação do certificado de conclusão do curso primário ou de realização de um exame que tinha como objetivo verificar apenas se o adolescente era alfabetizado.

Entretanto, se o adolescente não fosse alfabetizado, o contrato poderia ser realizado, ficando a emissão da carteira vinculada à apresentação de um atestado de matrícula ou de frequência à escola, em até um ano, após o início do trabalho.

Portanto, pode-se afirmar que a CLT estabelece no país um mais amplo e organizado sistema de proteção ao trabalho do adolescente, conjugando-o aos objetivos de diminuição das taxas de analfabetismo da população acima dos 14 anos e, fundamentalmente, da organização e difusão de mão de obra para os setores produtivos, em especial, para o nascente setor industrial brasileiro.

O contrato de Aprendizagem Profissional, também legislado pelo Capítulo IV “Da Proteção do Trabalho do Menor”, corporifica, de forma clara, tal conjugação de objetivos do Estado Novo.

De acordo com o Capítulo IV da CLT, em seu Art. 431, os candidatos à admissão como aprendizes também deveriam ter idade mínima de 14 anos. E, da mesma forma prevista pelos artigos citados anteriormente, os adolescentes aprendizes deveriam satisfazer as seguintes condições para serem contratados:

- a) ter concluído o curso primário ou possuir os conhecimentos mínimos essenciais à preparação profissional;
- b) ter aptidão física e mental, verificada por processo de seleção profissional, para a atividade que pretenda exercer;
- c) não sofrer de moléstia contagiosa e ser vacinado contra a varíola.

No Art. 429, os estabelecimentos industriais de qualquer natureza, inclusive de transportes, comunicações e pesca, passam a ser obrigados a empregar, e matricular nos cursos mantidos pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI),

- a) um número de aprendizes equivalente a cinco por cento no mínimo dos operários existentes em cada estabelecimento, e cujos ofícios demandem formação profissional;
- b) e ainda um número de trabalhadores menores que será fixado pelo Conselho Nacional do SENAI, e que não excederá a três por cento do total de empregados de todas as categorias em serviço em cada estabelecimento (Brasil, 1943).

Para contratação dos jovens, no Art. 430 da CLT, tem-se explícita a preferência para admissão de aprendizes dos estabelecimentos industriais, em primeiro lugar, os filhos, inclusive os órfãos, e, em segundo lugar, os irmãos dos seus empregados.

Por decisão do Estado, portanto, a Aprendizagem Profissional tornou-se, a partir da década de 1940, uma política pública mais restrita a um assunto da iniciativa privada, do setor industrial brasileiro.

É possível perceber que a emergência da elite industrial como parceiro de sustentação do regime varguista implicou em uma mudança na Aprendizagem Profissional na era Vargas, quando comparada à República Velha. No entanto, não se pode considerar que os elementos que vinham vigorando até então na Aprendizagem Profissional no Brasil foram integralmente substituídos, isto é, que a pedagogia da obediência fundamentada em moralidade aos jovens pobres tenha sido trocada por uma proposta distinta daquelas realizadas ao longo da República Velha.

Entretanto, o ideário norteador e as finalidades da AP no Estado Novo passaram a adquirir novos sentidos sociais e educacionais.

A partir do Estado Novo, vislumbrava-se a Aprendizagem Profissional como uma política de transformação de jovens pobres em futuros trabalhadores. Nessa formatação, o setor produtivo é, por conclusão, o principal beneficiário da política.

Em outras palavras, ainda que as ações dirigidas para a AP no Estado Novo tenham apresentado uma proposta distinta do modelo anterior da Primeira República, constata-se ter permanecido, em grande medida, o seu caráter assistencialista e a sua desarticulação com o sistema educacional em uma

perspectiva de continuidade de estudos para o alcance dos jovens ao ensino médio industrial.

Além da permanência do caráter assistencialista, a institucionalização da Aprendizagem Profissional como uma política do Estado brasileiro, conjugada com as reformas educacionais da década de 1940, instaura uma perspectiva dual da educação brasileira: de um lado o ensino secundário para as classes médias; e de outro o ensino especializado, incluindo aí, a AP, como ciclo industrial, de caráter inicial, destinada aos adolescentes, de 14 a 18 anos, analfabetos ou com o nível primário de ensino, instados a trabalhar, em função das desigualdades sociais e educacionais, de modo a colaborar com a renda familiar.

Ressalta-se, ainda, que não houve espaço para qualquer voz dos trabalhadores ou da juventude que, como herança do período anterior, ainda era um elemento a ser adestrado, agora de modo mais técnico e racionalizado, fundamentado na lógica do modelo taylorista-fordista<sup>20</sup> presentes na economia ocidental, a partir do início do século XX (Ortigara, 2011).

Assim é que, após o período do Estado Novo, com a redemocratização do país de 1946 a 1964, a Aprendizagem Profissional, no seu percurso de consolidação, acrescenta o escopo tecnicista à – já presente – perspectiva assistencialista.

---

<sup>20</sup> O modo taylorista-fordista de produção é o nome dado a um sistema de produção industrial criado pelo empreendedor estadunidense Henry Ford em 1914, empregado na segunda revolução industrial que se consolidou entre os anos de 1945 a 1968, com base nos princípios de simplificação e padronização da produção do Taylorismo. Suas características são: a redução de custos de produção, a aplicação eficaz da linha de montagem semiautomática, a produção de larga escala, a redução dos preços dos produtos, ampliação do acesso ao consumo e, principalmente, na baixa capacitação e qualificação de mão de obra contratada, já que é exigido o domínio de competências relativas a apenas uma parte da linha de produção.

### **3.4 A promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação e a organização e expansão da oferta da Aprendizagem Profissional**

Com o fim do período do Estado Novo (1937-1945), uma nova Constituição é promulgada, em 1946, prevendo a votação de uma “Lei de Diretrizes e Bases da Educação”, que deveria dar um sentido e um formato distinto àquele instituído pelas reformas empreendidas pelo Estado Novo, sob a coordenação de Gustavo Capanema, retomando algumas propostas que haviam sido elaboradas no período de 1934 a 1937.

Em pauta, desde 1948, por iniciativa de Clemente Mariani, então Ministro da Educação, do governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1952), a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (n. 4024/1961) só seria promulgada, em 1961, sob o governo de João Goulart.

Esta Lei permitirá finalmente o estabelecimento da equivalência de diplomas de nível médio técnico e de nível secundário, abrindo novos caminhos para o ensino superior.

Neste contexto, cabe apresentar o parecer sobre esta matéria redigido por Valnir Chagas, conselheiro do Conselho Federal de Educação, em 1962, que considerava que a equivalência prevista pela LDB iria “contribuir poderosamente para valorizar os cursos profissionais de nível médio”:

De início, a simples escola primária bastava como elemento de contraste para “distinguir” as classes mais favorecidas, já que o povo ainda a ignorava completamente. Em seguida, à medida que as camadas populares manifestavam maior interesse pela educação elementar a despeito do analfabetismo reinante, instituiu-se para as chamadas “elites” a escola secundária, que já qualificava para as poucas universidades existentes. Cedo, porém a educação do povo atingia também o nível médio, surgido em consequência de um sistema paralelo e estanque – o ensino técnico profissional, feito em sua quase totalidade por meio de aulas noturnas – que apenas preparava para o trabalho sem conduzir ao ensino superior, ficando assim preservado o caráter discriminatório do curso propriamente secundário (Schwartzman; Bumeny; Costa: 2000, p. 258).

Esta perspectiva de valorização dos cursos profissionais de nível médio está presente na LDB nos dispositivos constitutivos do Capítulo III que trata do “Ensino Técnico”.

Neste Capítulo, a LDB passa a abordar os cursos industriais, comerciais e agrícolas, não mais como sistemas estanques de educação com finalidades sociais

distintas daquelas previstas para os cursos secundários, mas como tipos de cursos de nível médio, que podem conduzir, da mesma forma que um curso secundário, os jovens para o ensino superior.

Neste Capítulo, os cursos técnicos são concebidos como de grau médio, e passam a abranger os cursos industriais, agrícolas e comerciais, a serem ministrados em dois ciclos: o ginásial, com duração de quatro anos, e o colegial, no mínimo de três anos.

E, ainda, de acordo com os parágrafos 1 e 2 do Art. 51 do Capítulo III “Do Ensino Técnico”, os cursos de aprendizagem industrial e comercial passam a ter de uma a três séries e aos seus alunos egressos tornou-se possível a matrícula, mediante exame de habilitação nos ginásios de ensino técnico, em série adequada ao grau de estudos que tenham atingido no curso de aprendizagem.

Estas determinações não chegaram a ser implementadas, uma vez que poucos anos após a promulgação da primeira LDB do país, ocorrerá uma nova mudança política no Brasil com o advento da ditadura militar, a partir do ano de 1964.

Ainda considerando o período de 1946 a 1964, no que se refere especificamente à AP, cabe destacar o advento de um processo de expansão e de organização deste tipo de ensino baseado na realização de contratos de trabalho entre os adolescentes acima de 14 anos e as empresas, em conformidade com os dispositivos definidos pela CLT, por meio da atuação exclusiva dos Serviços Nacionais de Aprendizagem.

Três importantes marcos legais corroboram essa afirmação:

- Em 1946, é criado, por meio do Decreto 8.621, o Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), que, sob a gestão da Confederação Nacional do Comércio, e, nos mesmos moldes da criação do Senai, possuem o encargo de organizar e administrar, no território nacional, escolas de Aprendizagem Profissional.

- Em 1952, o Estado expediu o Decreto Federal nº 31.546 que regulamentou o conceito de aprendiz e demandou dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem (SNA) uma maior sistematização de suas atividades para, inclusive, conceder-lhes o poder de co-fiscalização em relação à contratação de aprendizes - “constituído o monopólio político, ações incrementais são desenvolvidas

(devidamente amparadas pelas portarias emanadas pelo MTIC) objetivando o aperfeiçoamento e equilíbrio do sistema. (Velo, 2015, p 166).

- Por meio de um conjunto de legislações específicas<sup>21</sup> promulgadas a partir de demandas oriundas dos próprios setores produtivos industriais e terciário, também são definidas, pela primeira vez, as ocupações que demandam a formação de Aprendizagem Profissional.

Essa enumeração oferece um norte relativo à organização da AP, mas também atua como uma limitação para a contratação de aprendizes pelos setores não demarcados.

Por fim, importante observar que entre a década de 1950 e 1960, a taxa de analfabetismo no Brasil caiu 11%, alcançando o número de 15,9 milhões de jovens e adultos (39,6% da população). Esta diminuição deve-se a alguns fatores importantes, como a existência de crescimento econômico com mobilidade social, a expansão da oferta do ensino primário e a criação de programas de educação para jovens e adultos com defasagem idade/série.

---

<sup>21</sup> Portaria M.T.I.C n. 43 de 1953, que disciplina as atividades industriais que suscitavam ou não a aprendizagem a ser prestada pelo Senai; a Portaria Ministerial n. 127, de 1956, que alargou a gama de profissões passíveis de aprendizagem; e a Portaria n. 1.055, de 1964 que redisciplinava a aprendizagem industrial.

### **3.5 A Aprendizagem no Regime Militar: decréscimo de contratos de AP e novos modelos de assistencialismo para os adolescentes em situação de vulnerabilidade social**

Com o Regime Militar, o Estado empreendeu uma modernização não democrática instaurada, entre outros atos institucionais, com o decreto Decreto-Lei nº 200 de 1967, que dispôs sobre a organização da Administração Federal, diretrizes para a Reforma Administrativa e outras providências (Brasil, 1967; Napolitano, 2016)<sup>22</sup>.

Neste mesmo ano o governo militar expediu o Decreto-Lei nº 229 de 1967, que altera dispositivos da CLT. Nesse decreto, são modificadas as disposições referentes ao trabalho do menor, aprendiz ou não. Decidiu-se 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, necessário para a expansão industrial almejada pelo governo (Cunha, 1985).

Alterando o Art. 403 da CLT, no Decreto-Lei 229, o trabalho dos menores de 12 a 14 anos permaneceu sujeito à garantia de frequência à escola, de maneira a assegurar sua formação ao menos em nível primário; e a serviços de natureza leve, não nocivos à saúde e ao desenvolvimento normal do menor (Brasil, 1967).

Importante observar que, a despeito das publicações, em 1973, da Recomendação n. 146 e da Convenção n. 138<sup>23</sup>, da Organização Internacional do Trabalho, não ratificadas pelo governo brasileiro, sobre a mudança da idade mínima de admissão ao emprego de 14 para 15 anos, o Estado brasileiro manteve a idade mínima de 12 anos para o ingresso das crianças no trabalho, ao longo de todo o período da ditadura militar.

---

<sup>22</sup> Os atos institucionais foram utilizados pelos militares para darem legitimidade às violências e ilegalidades cometidas durante o período da Ditadura Militar. Ao todo, foram emitidos 17 atos institucionais, entre 1964 e 1969. Esses atos foram parte de um esforço dos militares para criar um aparato jurídico que desse legitimidade à ditadura. Além deles, outras leis foram emitidas nesse período, como a Lei de Segurança Nacional de 1967 e a Lei de Imprensa, do mesmo ano.

<sup>23</sup> A Convenção n. 138, da OIT, sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, retoma as diversas Convenções anteriores que tratam deste tema, desde 1919, de forma a atualizá-las, além de alargar a limitação da idade mínima, de modo a incluir todos os setores da economia e a garantir a conclusão da escolaridade compulsória, o equivalente ao antigo primeiro grau do ensino, pelos adolescentes. Além de estabelecer a proposta da idade mínima de 15 anos para a contratação de adolescentes, esta Convenção estabelece, em seu artigo 31, que apenas jovens acima de 18 anos devem ser contratados para trabalhos que ofereçam perigo à sua integridade física ou psíquica, à preservação da moralidade, ou da própria segurança.

Neste período histórico de exceção democrática, alguns fatores econômicos e educacionais contribuíram para o declínio e quase desaparecimento da Aprendizagem Profissional no país.

O primeiro refere-se à diminuição da própria contratação de aprendizes pelas empresas. De acordo com Veloso (2015), este declínio está relacionado à existência de um amplo excedente de mão de obra gerado pela crise econômica mundial no final dos anos 1970; a abertura de novos mercados nos anos 1990, com o início do advento da globalização, que provocou grande reestruturação produtiva, demandando a organização pelas próprias empresas de investimento na qualificação e requalificação da mão de obra; e o arrefecimento da fiscalização realizada pelo Ministério do Trabalho em relação à contratação de aprendizes pelas empresas.

Assim, as ofertas de cursos de Aprendizagem Profissional pelo Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e pelo Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), instituições geridas, respectivamente, pelas Confederações Nacionais do Comércio e da Indústria, declinaram face à diminuição das demandas das empresas pela contratação de aprendizes.

Pode-se inferir que, a partir de meados da década de 1980, incluindo aí o período do início da redemocratização do Estado brasileiro, a Aprendizagem Profissional continuou a existir no âmbito da micropolítica das empresas, não sendo pertinente ao arranjo político o investimento na ampliação desta política pública institucionalizada na década de 1940 para o fortalecimento do processo de industrialização brasileiro.

No contexto educacional, a Aprendizagem Profissional não é citada na segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 5.692) promulgada em 1971. Logo, a perspectiva prevista, pela Lei 4024/1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases, em seu Capítulo III “Do Ensino Técnico”, de continuidade de estudos dos aprendizes por meio de exame de habilitação nos ginásios de curso técnico, foi excluída, distanciando a experiência de formação da AP do sistema educacional, fortalecendo o seu caráter contratual.

Entretanto, a segunda LDB publicada no país, em 1971, mudou a organização do ensino no Brasil. Numa alteração radical, o 2º grau, antigo ensino médio e secundário, passou a ter como principal objetivo a profissionalização. Em curto e médio prazos, todas as escolas públicas e privadas desse nível deveriam tornar-se profissionalizantes.

Este entendimento é dado por meio da promulgação da Lei 7.044, de 1982, que altera os dispositivos da Lei 5.692/1971, destacando que a preparação para o trabalho é o elemento de formação integral do aluno, passando a ser obrigatória no ensino de 1º e 2º graus. No ensino de 2º grau, a preparação para o trabalho ensejava habilitação profissional, a critério do estabelecimento de ensino.

Cabe observar que, a despeito das tentativas dos governos militares de fornecer centralidade à educação profissional no ensino regular, a Aprendizagem Profissional permaneceu, então, apartada desse movimento.

Esta exclusão já respondia, portanto, a um movimento de esvaziamento da demanda de contratação dos aprendizes pelas empresas.

Ainda na década de 1980, novos formatos de programas assistencialistas inspirados no desenho de oferta da Aprendizagem Profissional voltados para adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social começaram a se expandir em resposta à ampliação da situação de abandono social e educacional sofrida por crianças, adolescentes e jovens no Brasil pelo Estado brasileiro.

Foi nesta década que crianças e adolescentes em situação de rua tornaram-se um fenômeno comum para aqueles que circulam pelas áreas centrais das grandes cidades brasileiras. A partir desta década, essas crianças foram chamadas de “meninos de rua” e foram caracterizados como um problema social.

A maioria dessas crianças e adolescentes desempenhavam algum tipo de trabalho com o objetivo de contribuir para o sustento da família ou para conseguir o seu próprio sustento.

Na década de 1980, as “crianças de rua” estavam incluídas no grupo de um pouco mais de 7 milhões de crianças e adolescentes trabalhadores, entre 10 e 17 anos, que na sua totalidade recebiam pouca ou nenhuma remuneração, situação que os mantinha em uma condição miserável<sup>24</sup>.

Neta década, em relação aos indicadores educacionais, apenas 12,85% dos adolescentes e jovens de 15 a 19 anos tinham mais de oito anos de estudo completados com aprovação.

---

<sup>24</sup> De acordo com a publicação “Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil. Sistema de acompanhamento da Situação Sócio Econômica de Crianças e Adolescentes 1981-1983-1986”, Convênio IBGE-UNICEF, Rio de Janeiro, o número de trabalhadores brasileiros na faixa de 10 a 17 anos era um pouco mais de 7 milhões. Destes, 43% estavam no setor agrícola, 14,6% na indústria de transformação, 3,9% na construção civil, 10,3% no comércio de mercadorias, 20,7% na prestação de serviços e 7,5% em outros tipos de atividades.

Como resposta à tal situação social, uma das principais iniciativas do Governo Federal, nesta década, foi a criação do “Programa do Bom Menino”, regulamentado pelo Decreto n. 94.338, de 18 de maio de 1987, que dispõe sobre a iniciação ao trabalho do “menor assistido” e institui este novo Programa.

De acordo com esta nova lei, por “menor assistido” considera-se: aquele que, com idade de 12 a 18 anos, encaminhado a empresas na forma estabelecida por este decreto, esteja prestando serviços, a título de bolsa de iniciação de trabalho, e frequente o ensino regular ou supletivo do 1 ou 2 graus (Brasil, 1987).

Ainda em relação ao perfil deste público, o Decreto estabelecia que os menores a serem assistidos eram àqueles:

desprovidos de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

- a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
- b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las.
- c) vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;
- d) em perigo moral, por encontrar-se:
  - em ambiente contrário aos bons costumes;
  - na prática de atividades contrárias aos bons costumes;
  - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;
  - com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;
  - envolvido na prática de ato infracional penal (Brasil, 1987).

Já a “iniciação ao trabalho” é compreendida como:

a execução, pelo menor assistido, de tarefas simples correspondentes a serviço, ofício ou ocupação compatíveis com o grau de desenvolvimento físico e intelectual, desempenhadas em locais apropriados da empresa (Brasil, 1987).

Apesar de possuir semelhança com o desenho da Aprendizagem Profissional, como, por exemplo, a previsão da admissão dos adolescentes pelas empresas na “proporção nunca inferior a cinco por cento do total de seus empregados”, o Programa Bom Menino possuía objetivos eminentemente assistencialistas e de mitigação de problemas sociais derivados da situação de abandono social e educacional de uma expressiva parcela da população infantil e juvenil brasileira, não vinculando-se aos objetivos de profissionalização e de vinculação contratual com as empresas, previstos pela Aprendizagem Profissional institucionalizada na década de 1940.

Entretanto, conforme o Decreto n. 94.338/1987, como as empresas obrigadas à admissão de aprendizes poderiam deduzir o número de suas cotas de contratação de aprendizagem do número de adolescentes vulneráveis assistidos encaminhados, pode-se concluir que o Estado brasileiro, no período prévio à sua democratização, renuncia, em parte, ao viés da profissionalização baseada na efetivação contratual com a empresa da aprendizagem instituída na década de 1940, mantendo vivo o paradigma moralista e assistencialista que a caracterizou, desde o início da República.

De forma distinta da Aprendizagem Profissional, baseada na realização de um contrato de trabalho, com previsão salarial e dos demais direitos trabalhistas regulamentados pela CLT, o “Programa Bom Menino” não gerava vínculo empregatício. Pelos trabalhos executados nas empresas, os adolescentes de 12 a 18 anos, em situação de vulnerabilidade social, recebiam uma bolsa de iniciação ao trabalho em valor nunca inferior à metade do salário-mínimo mensal, por uma jornada máxima de quatro horas diárias.

O decreto previa ainda que a bolsa de iniciação também poderia ser concedida em estabelecimentos de formação profissional, a critério da empresa, que mantém a responsabilidade pela remuneração dos jovens.

Gerido no âmbito municipal, por Comitês formados por representantes da Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA), da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e das entidades públicas federais de assistência social atuantes no Município, que também atuavam no cadastramento e encaminhamento dos menores assistidos, o Programa Bom Menino contou também com uma rede de entidades sem fins lucrativos, como o ESPRO (Ensino Social Profissionalizante), associação de direito privado, filantrópica, sem fins lucrativos, fundada por iniciativa do Rotary Club, e confessionais, como a CESAM (Centro Salesiano do Adolescente Trabalhador), instituição não governamental, sem fins lucrativos e filantrópica, vinculada a Inspeção São João Bosco (ISJB) – Salesianos.

Estas instituições ofertavam cursos de caráter inicial, de formação geral, para o trabalho, e encaminhavam os adolescentes para as empresas.

Em síntese, o período correspondente ao final da ditadura militar e início do processo de abertura democrática, na década de 1980, foi marcado pelo decréscimo dos contratos de aprendizagem pelas empresas e, conseqüentemente, das matrículas dos jovens aprendizes nos Sistemas Nacionais de Aprendizagem

(Senai e Senac) em função de alguns fatores como, por exemplo, a mudança nos modelos de produção das empresas (enfraquecimento do modelo taylorista-fordista e surgimento de outros, tais como o *toyotismo*, baseado em trabalhos de multitarefas e na formação de equipes mais especializadas).

Paralelamente a este contexto, ocorre o ressurgimento de novas iniciativas do Estado brasileiro, inspiradas no desenho da Aprendizagem Profissional, voltadas para os jovens em situação de vulnerabilidade social, baseada no paradigma assistencialista e moralista, fundante da experiência da aprendizagem no país, com foco os preceitos de prevenção geral da vida delinquencial do adolescente.

### **3.6 O processo de redemocratização do Estado brasileiro e a emergência da Aprendizagem Profissional como vetor de direitos**

No contexto do processo de redemocratização do Brasil, a condição social e educacional das crianças, adolescentes e jovens, bem como as ações promovidas ou articuladas pelo Estado para essa faixa da população em situação de vulnerabilidade social, passam a ser objeto de escrutínio de atores estatais e sociais, que passaram a articular um amplo movimento social em defesa do estabelecimento e da efetivação de seus direitos sociais.

Atores como o Ministério Público do Trabalho, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDDCA), criada por meio de uma composição suprapartidária, a Pastoral do Menor, entre outros, passaram a atuar fortemente no contexto da elaboração da nova Constituição, promulgada em 1988, de modo a garantir o estabelecimento de um amplo sistema de garantias de direitos sociais para as crianças, adolescentes e jovens amparado nos entendimentos da Convenção sobre os Direitos da Criança<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> A Convenção sobre os Direitos da Criança foi adotada pela Assembleia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989. Entrou em vigor em 2 de setembro de 1990. É o instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal. Somente os Estados Unidos não ratificaram a Convenção. O Brasil ratificou a Convenção sobre os Direitos da Criança em 24 de setembro de 1990 (UNICEF, 1990). Composta por 54 artigos, divididos em três partes, a Convenção define o conceito de criança, como sendo o ser humano menor de 18 anos de idade, ressalvando aos Estados-partes a possibilidade de estabelecerem, através de lei, limites menores para a maioridade, como e estabelece parâmetros de orientação e atuação política de seus Estados-partes para a consecução dos princípios nela estabelecidos, visando ao desenvolvimento individual e social saudável da infância, tendo em vista ser esta período basilar da formação do caráter e da personalidade humana.

Além de possuir uma relação estreita com a Convenção sobre os Direitos da Criança, ensejando a ratificação também de Tratados e Convenções internacionais de proteção de Direitos Humanos, a Constituição Federal de 1988 estabelece avanços consideráveis no campo da normatização de direitos e garantias fundamentais.

Em seu artigo 6º, a Constituição (Brasil, 1988) elegeu a educação, o trabalho e a proteção à infância como direitos sociais.

No que se refere à educação, a Constituição determina que o Estado brasileiro crie condições normativas que viabilizem o exercício desse direito, como por exemplo, a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Até a promulgação da Emenda Constitucional n. 59, em 2009, que tornou a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, a Constituição determinava somente como dever do Estado a provisão da educação fundamental gratuita.

No que se refere à educação superior, a Constituição considera que o seu acesso se dê mediante a capacidade e os méritos próprios de cada um, de acordo com o inciso V do art. 208.

Em relação ao trabalho, cabe destacar que o seu valor social foi eleito como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (Brasil, 1988), sendo considerado um dos pilares da ordem econômica (Brasil, 1988).

A Constituição considera o direito ao trabalho digno como um direito fundamental, exigindo do Estado uma atuação positiva para a sua implementação. Um extenso rol de direitos e garantias relativas ao trabalho é previsto pela Carta Magna.

Finalmente, em relação a proteção à infância, é elaborado o art. 227. Importante destacar que os atores sociais e estatais, que atuavam nos movimentos sociais em defesa dos direitos das crianças, foram importantes articuladores e protagonistas da redação e inclusão deste artigo constitucional, que determina:

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, 1988).

De fato, a inserção deste artigo na Constituição é resultante de um conjunto de Emendas Populares encaminhadas à Constituinte, entre as quais destaca-se a Emenda Popular n.º 001 – Comissão Nacional Criança e Constituinte<sup>26</sup>, que contou com a assinatura de mais de 1,2 milhão de pessoas em defesa dos direitos da criança na Constituição.

A elaboração de um conjunto de Emendas Populares e o intenso trabalho de diferentes entidades, ONGs, associações, sindicatos e conselhos, apoiados na militância dos órgãos da Igreja Católica, especialmente, da Pastoral do Menor, atuaram, de forma decisiva, não apenas para a inclusão do Artigo 227, na Constituição, como também para a redação e inclusão de artigos que estabelecem as condições para a garantia dos novos direitos sociais.

Entre estes destacam-se os Artigos 203 e 224, que determinam, respectivamente, que a assistência social tem por objetivos à proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, e que a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Estes e outros artigos se desdobraram em legislações específicas, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que implicou na constituição de uma rede institucional de proteção para as crianças e adolescentes, e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90), principal instrumento normativo do Brasil sobre os direitos deste público, na perspectiva de sua proteção integral.

---

<sup>26</sup> A proposta de Emenda n.º 001 nasceu da organização de um Grupo de Trabalho oficializado em 8 de setembro de 1986, pela Portaria Interministerial n.º 649. Formado, inicialmente, apenas por órgãos do Estado (Ministérios da Educação, da Saúde, da Previdência e Assistência Social, do Trabalho, da Cultura, da Justiça e pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República), os quais visavam identificar contribuições e experiências sobre a problemática da criança de zero a seis anos, em níveis nacional, estadual e municipal, com vistas a organizar um documento para subsidiar o Congresso Nacional Constituinte no futuro, o grupo de trabalho acabou por incluir a Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (OMEP), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), a Federação Nacional dos Jornalistas (FENAJ), a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP), a OAB, a Frente Nacional de Defesa dos Direitos da Criança (FNDDCA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). No âmbito das ações deste Grupo de Trabalho, o UNICEF assinou com o Ministério da Educação um Acordo de Cooperação Técnica e Financeira com vistas a mudar o panorama legislativo da infância e da adolescência no Brasil. A Emenda Popular n.º 001 – Comissão Nacional Criança e Constituinte – realizou, no período de dez meses, um trabalho de mobilização e de elaboração de propostas em todas as Unidades da Federação; durante a Campanha organizou um abaixo-assinado que recolheu um milhão e duzentas mil assinaturas em defesa dos direitos da criança na Constituição.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) resultou do “entrelaçamento de três vertentes que, raramente, se entrecruzam com tanta felicidade na vida brasileira: o movimento social, o mundo jurídico e as políticas públicas.” (FONSECA *apud* GOMES, 1995, p. 105)

De acordo com Fonseca (1995, p. 105), a sociedade brasileira, imbuída da gravidade do problema referente à criança e ao adolescente, incorporou definitivamente a doutrina da proteção integral, insculpida no Art. 227, da Constituição, por meio da promulgação do ECA, que elabora, explicita e detalha esta doutrina.

Considerando criança, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade, o ECA define as crianças e os adolescentes como sujeitos de direito, sendo-lhes garantida a proteção integral.

E, estabelece, na forma de lei, o conjunto de direitos da criança e do adolescente relativos à vida, à saúde, à liberdade, ao respeito, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, e, por fim, à profissionalização e ao trabalho protegido.

Nos seus Artigos 3 e 4, o ECA estabelece, respectivamente, que:

A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

Parágrafo único. Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990).

Será neste contexto de debate e de mudanças sociais e legais voltados para a implementação de um amplo e novo sistema de garantias e direitos sociais que emergirá uma proposta de reconfiguração da Aprendizagem Profissional, como vetor da garantia do “direito à profissionalização”.

A proposta de mudanças na política pública de AP emergirá, exatamente, da análise do poder público sobre o exercício do direito à profissionalização dos

adolescentes em situação de vulnerabilidade, conforme as novas disposições constitucionais e do Estatuto da Criança e do Adolescente, em um contexto ainda crivado por entendimentos e práticas baseadas em doutrinas e em paradigmas sociais distintos e estranhos às novas conquistas sociais.

Apesar da existência de práticas estranhas as novas conquistas sociais, é importante destacar que a promulgação da Constituição e do Estatuto da Criança e do Adolescente, amparados na Convenção Internacional dos Direitos da Criança, operam um deslocamento profundo do sentido que toma o ato de uma criança ou de um adolescente menor de 16 anos trabalhar no país.

Da visão da necessidade do trabalho infantil como força de trabalho para as economias nacionais, naturalizando-o como um fator de produção, passa-se a conceber a infância como um período da vida, um ciclo da vida humana, em suas especificidades que devem receber do Estado proteção integral.

Esse é um movimento de grande alcance qualitativo na medida em que passa a operar sob o ponto de vista teórico-conceitual que toma o significado de ser criança como uma centralidade, considerando toda a interferência indevida na vida da criança, todo fato que atente contra o seu desenvolvimento, como violação de direitos (Ferreira, 2001, p. 2015).

É desta nova compreensão e deste movimento que ressurgirá a nova política de Aprendizagem Profissional como vetor do direito à profissionalização.

### **3.6.1 O “direito à profissionalização” na perspectiva da proteção integral aos adolescentes**

Como mencionado neste capítulo, a profissionalização das crianças e dos adolescentes, ao longo dos séculos XIX e XX, de caráter moralizante, correcional e assistencial, e apartada do processo de escolarização, sempre fez parte integrante de programas sociais cuja finalidade precípua era o controle da delinquência infantil e juvenil.

Com base neste entendimento, pode-se concluir que a AP, institucionalizada como política pública, na década de 1940, fuge desse escopo majoritário de políticas sociais, ao fornecer um novo enquadramento social à profissionalização dos adolescentes trabalhadores, que possuíam baixo ou nenhum acesso ao processo de escolarização naquele momento histórico.

A política de AP implementada, principalmente a partir da promulgação da CLT, em 1943, fornecia proteção ao trabalho do adolescente maior de 14 anos e, de forma inédita, vinculava, de modo compulsório, o contrato de trabalho dos adolescentes ao ingresso no ensino primário.

Entretanto, a partir de uma análise histórica, realizada, ao longo deste capítulo, pode-se concluir que esta política não possuía alcance social relevante, uma vez que sua maior finalidade era atender as necessidades econômicas de formação de mão de obra, no contexto da expansão do modelo taylorista-fordista, para as indústrias brasileiras. Ou seja, o seu alcance era definido pela necessidade de contratação ou de formação dos menores já contratados pelos setores produtivos.

O próprio público-alvo prioritário da AP - filhos, inclusive os órfãos, e, em segundo lugar, os irmãos dos seus empregados – evidencia que esta política não possuía caráter social abrangente.

Como a política da AP estava relacionada às demandas de mão de obra do setor produtivo, quando estas demandas foram alteradas, imediatamente houve um impacto no volume de contratos de aprendizes, gerando o seu decréscimo e quase a sua extinção.

De modo distinto dos modelos empregados ao longo dos séculos XIX e XX, a profissionalização dos adolescentes deixará de ser veículo para o desenvolvimento produtivo ou ato correcional e de adestramento, e emergirá como um direito social dos adolescentes no âmbito do paradigma e da doutrina da proteção integral.

Para Fonseca (1995), a inclusão do “direito à profissionalização” como um direito básico do adolescente “revela a faceta trabalhista da doutrina de proteção integral”, pois a Constituição de 1988, ao mesmo tempo que livra a criança e os adolescentes de qualquer forma de opressão ou de exploração, lhes assegura todos os direitos trabalhistas e previdenciários, abolindo o chamado “trabalho assistencial”, comumente utilizado nos séculos anteriores.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu Capítulo IV “Do Direito à profissionalização” recepciona, exatamente, em seus primeiros artigos, os entendimentos legais relativos à proteção do trabalho dos adolescentes.

Em seus Artigos 60 e 61, respectivamente, estabelece que é proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade e menciona que a proteção

ao trabalho dos adolescentes é regulada por legislação especial, sem prejuízo do disposto no próprio Estatuto.

Importante destacar que, em 1998, por meio da Emenda Constitucional<sup>27</sup> n. 20, que modifica o inciso XXXIII, do Art. 7, da Constituição Federal, a idade mínima permitida para o trabalho passará a ser de 16 anos, salvo na condição de aprendiz que volta a ser de 14 anos, como era na época da promulgação da CLT, em 1943.

Já o Art. 67 inicia destacando as naturezas de trabalho do “adolescente empregado” - aprendiz, em regime familiar de trabalho, aluno de escola técnica, assistido em entidade governamental ou não-governamental -, para estabelecer as formas vedadas de trabalho do adolescente:

é vedado trabalho: I - noturno, realizado entre as vinte e duas horas de um dia e as cinco horas do dia seguinte; II - perigoso, insalubre ou penoso; III - realizado em locais prejudiciais à sua formação e ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social; IV - realizado em horários e locais que não permitam a frequência à escola (Brasil, 2000).

Além do caráter de proteção do trabalho do adolescente, baseado nas determinações das Convenções internacionais, subjaz ao “direito à profissionalização”, a necessidade de se estabelecer e de garantir o “caráter educativo” da experiência laboral do adolescente.

Este entendimento está explicitado no Art. 68, do ECA:

O programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não-governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada.

§ 1º Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo.

§ 2º A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho efetuado ou a participação na venda dos produtos de seu trabalho não desfigura o caráter educativo (Brasil, 1990).

---

<sup>27</sup> Dois anos após a publicação dessa Emenda Constitucional, o Decreto n. 4.134/2002, promulga as Convenções n. 138 e a Recomendação n. 146 da Organização Internacional do Trabalho sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego, publicadas em 1973. Na década de 1970, o governo brasileiro não ratificou os novos entendimentos sobre idade mínima da Convenção 138. Na década de 1970, o governo brasileiro diminui a faixa etária mínima para 12 anos.

De acordo com o Artigo 69, do ECA, os dois fatores - “proteção do trabalho” e “trabalho educativo” -, mencionados acima, que consubstanciam o “direito à profissionalização”, precisam observar, necessariamente, o respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento dos adolescentes e a capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho.

Considerando, então, que o direito constitucional à profissionalização deve observar capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho, a AP, compreendida “como a formação técnico-profissional ministrada segundo as diretrizes e bases da legislação de educação em vigor”, será estabelecida pelo ECA como vetor do exercício deste direito.

Em seu Artigo 63, o ECA define que a formação técnico-profissional obedecerá aos seguintes princípios: I - garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino regular; II - atividade compatível com o desenvolvimento do adolescente; III - horário especial para o exercício das atividades.

Importante observar que, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente foi publicado, em 1990, a Lei de Diretrizes e Bases da educação em vigor, era ainda a Lei 5.692, instituída em 1971, em pleno período da ditadura militar, que não mencionava a Aprendizagem Profissional em seus dispositivos, conforme explicitado anteriormente.

Da mesma forma, ainda vigia os entendimentos legais de 1943, revistos em 1967, relativos à Aprendizagem Profissional, compreendida, desde então, como um contrato de trabalho realizado pelas empresas industriais e comerciais, que encaminhavam os aprendizes para os Sistemas Nacionais de Aprendizagem.

Portanto, o ECA, ao estabelecer a AP, como capacitação adequada ao mercado de trabalho, baseando-se na doutrina e no paradigma da proteção, a ser embasada em legislação educacional, naquele momento histórico ainda inexistente, abrirá espaço para a constituição de novos entendimentos sobre a sua natureza conceitual e operacional, bem como a sua relação com o direito à educação dos adolescentes.

Isso somente seria esboçado, uma década após a promulgação do ECA, a partir da publicação da Lei 10.097 de 2000, quando serão fornecidos os entendimentos, de ordem legal, necessários a constituição da AP como uma nova política pública com foco na garantia do direito à profissionalização dos adolescentes, no contexto da transição escola-trabalho.

Importante destacar que, duas décadas após a publicação do ECA, é instituído o Estatuto da Juventude, por meio da Lei n. 12.852/2013, que dispõe sobre os direitos sociais dos jovens.

Esta legislação trata, de forma semelhante ao ECA, do conjunto de direitos constitucionais relacionados à cidadania, à educação, à saúde, à cultura, ao lazer, à profissionalização, ao acesso à justiça, entre outros, dos jovens com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos.

Em relação à profissionalização e o acesso ao trabalho e à renda, o Estatuto da Juventude ratifica os entendimentos dispostos no ECA por meio de seus artigos 14 e 15, que, respectivamente, determinam que este direito deve observar adequada remuneração e proteção social, cabendo ao Estado a adoção de políticas públicas voltadas para a promoção do estágio, da Aprendizagem Profissional e do trabalho para os jovens.

Cabe, portanto, antes de iniciar o próximo capítulo, destacar os fatores que contribuíram para a emergência e o desenho da nova política de AP e as definições da legislação que fornecem as bases para a sua criação.

A compreensão acerca das motivações que impulsionaram o desenho de uma nova política de Aprendizagem Profissional, bem como as novas definições legais que irão suportar a implementação da política, serão apresentadas a seguir.

Como será explicitado posteriormente, no próximo capítulo, as definições e as motivações constitutivas da Lei 10.097/2000 que estabelece os alicerces da nova política criarão a base para a emergência de seu “subsistema”, constituído pelos atores estatais e sociais envolvidos, suas visões, interesses, e, primordialmente, seus sistemas de crenças. Estes sistemas de crenças passarão a se constituir por meio das visões específicas acerca das finalidades, sociais e educacionais, da nova aprendizagem, e de concepções distintas e conflitantes acerca de como garantir o exercício do direito à profissionalização de adolescentes e jovens de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social.

### **3.6.2 O processo de emergência da nova Aprendizagem Profissional**

O processo de reconfiguração da AP se inicia a partir da atuação de fiscalização, à luz da nova doutrina de proteção integral das crianças, adolescentes e jovens, pelo Ministério Público do Trabalho, de programas assistencialistas

instituídos, ao longo da ditadura militar, nas décadas de 1970 e 1980, voltados para a profissionalização de adolescentes de baixa renda.

Importante ressaltar que, com a publicação da Lei 7.347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública, o Ministério Público teve a sua área de atuação ampliada, ao atribuir-lhe a função de defesa dos interesses difusos e coletivos.

Anteriormente à publicação dessa lei, o Ministério Público desempenhava basicamente funções na área criminal. Na área cível, o Ministério Público tinha apenas uma atuação interveniente, como fiscal da lei em ações individuais. Será, portanto, com o advento da Ação Civil Pública, que o Ministério Público passará a ser agente tutelador dos interesses difusos e coletivos.

A Constituição de 1988 faz referência expressa as funções do Ministério Público e dá destaque justamente a sua atuação na “tutela dos interesses difusos e coletivos”, tais como o meio ambiente, as crianças e os adolescentes, a pessoa portadora de deficiência, as comunidades indígenas e minorias ético-sociais, o consumidor etc.

Logo, a partir da década de 1990, o Ministério Público, em sua atuação de tutela dos direitos das crianças e dos adolescentes, e, em especial, do “direito à profissionalização”, embasada na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, realizará um conjunto de denúncias sobre precarização das relações de trabalho de “menores assistidos” no âmbito da realização de uma série de programas assistencialistas para crianças e adolescentes.

Entre as denúncias, destacavam-se a ausência de qualquer provisão de profissionalização e de vínculo com o sistema educacional, bem como a atuação de empregadores que se valiam do contrato dos “menores assistidos” para dispor apenas de mão de obra com mais baixos custos.

Citando um estudo do Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP sobre os resultados dos programas de assistência às crianças e aos adolescentes realizados ao longo da década de 1980, Fonseca (1995) destaca que “sob a capa da invisibilidade do trabalho infanto-juvenil e da sua importância na complementação da renda familiar justificam-se inúmeras outras violências”:

Legisladores municipais recriam programas semelhantes ao “Bom Menino”. Entidades governamentais e não-governamentais desenvolvem programas de geração de renda que apenas “mascaram” a situação de crianças e de adolescentes. Com a “intenção” de tirá-los das ruas, vestem-nos com uniformes, disciplinam a

sua rotina, impõem-lhes regras e os devolvem às ruas sob a “proteção” do trabalho (Fonseca, 1995, p. 177).

O trabalho é incompatível com a escola. Os adolescentes são vencidos pelo cansaço, não conseguindo aprender. O que há é um trabalhador que estuda, e não um estudante que trabalha (Fonseca, 1995, p. 178).

Inexiste qualquer preocupação efetiva com a profissionalização (Fonseca, 1995, p. 178).

Algumas das primeiras denúncias do Ministério Público sobre precarização das relações de trabalho de “menores assistidos” foram realizadas pela Procuradoria Regional do Trabalho (PRT) da 15ª Região, em Campinas.

Neste contexto, começaram a ser publicados uma série de Termos de Ajustes de Conduta (TAC) com vistas à adequação das iniciativas das entidades sociais às diretrizes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990).

De fato, buscou-se, naquela época, por meio da utilização do recurso dos TACs, modificar a natureza e a forma de atuação dessas entidades em conformidade à doutrina da proteção integral das crianças e dos adolescentes.

De acordo com o Dr. Ricardo Marques Tadeu da Fonseca, ex-Procurador do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho, e atual Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho, entrevistado para esta tese, em 13 de março de 2022, a doutrina da proteção integral, ao conjugar, e fazer convergir, um conjunto de direitos sociais, procura equacionar um dilema social que coloca a educação e o trabalho em lados distintos e, por vezes opostos, no âmbito da adolescência.

De acordo com Fonseca (1995), a doutrina da proteção integral difundida pela ONU, por meio da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, equacionou este aparente dilema (premência do trabalho X impostergável prioridade da educação), pregando a garantia do direito à educação, com o aumento dos anos obrigatórios de escolaridade; a eliminação do trabalho assistencial; e a garantia de todos os direitos trabalhistas e previdenciários aos adolescentes trabalhadores. Ainda, incluindo a preocupação com a adequada profissionalização dos adolescentes, por meio conceito de “trabalho educativo”.

Além de embasar as atuações no novo paradigma jurídico e social da proteção integral da infância e da juventude, o Ministério Público do Trabalho passou a utilizar o entendimento da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação

(Lei 9394/1996), segundo a qual, de acordo com o seu Artigo 40, a educação para o trabalho - educação profissional - pode ser desenvolvida por meio de diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho.

Este entendimento forneceu as bases legais para o Ministério Público do Trabalho orientar as entidades não governamentais no sentido de mudarem o foco e a organização dos programas de profissionalização de adolescentes e jovens de baixa renda, antes meramente assistencialista, fornecendo-lhes um caráter educacional em articulação com as empresas, embasando-se no conceito de “trabalho educativo”, do ECA.

Conforme explicitado na entrevista com o Dr. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, a interpretação do Artigo 40 fornecia as bases legais à reformulação da atuação das entidades sem fins lucrativos, imprimindo a essas ações um caráter mais educacional:

Antes, essas entidades só colocavam os meninos nas empresas. A partir da proposta desenvolvida, por meio dos TACs, as entidades sem fins lucrativos se transformariam em entidades formadoras de aprendizes para as empresas. Isso ainda não estava na CLT, mas era possível porque a nova LDB, por meio de seu Artigo 40, permitia essa interpretação, autorizava essa ideia (Fonseca, 2022)<sup>28</sup>.

Portanto, com base nesta legislação, o Ministério Público do Trabalho passou a propor, por meio da aplicação dos Termos de Ajuste de Condutas (TACs), que as entidades sem fins lucrativos, devidamente habilitadas, pudessem atuar, em conjunto com as empresas, em programas de cunho educacional, e não meramente assistencialistas, voltados à profissionalização de adolescentes e jovens, em conformidade com os novos ditames da doutrina da proteção integral das crianças e adolescentes, garantindo, portanto, o conjunto de seus direitos sociais constitucionais.

De acordo com a entrevista do Dr. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, (2022), o problema central, na década de 1990, residia no modelo de atendimento as crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade social: “modelos de formação aligeirada, antes de colocar os meninos e meninas nas empresas, que ainda por cima ficavam sem os seus direitos trabalhistas.”

---

<sup>28</sup> Trecho extraído da entrevista com o Dr. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, concedida em 13/03/2022.

Os TACs traziam, portanto, uma proposta de acompanhamento dos adolescentes, pelas entidades sem fins lucrativos, dentro das empresas, que passariam registrá-los como aprendizes. Além disso, as entidades teriam que contratar equipes preparadas, pedagogos, educadores, de modo a garantir um aprendizado progressivo e mais complexo, dentro das empresas.

Na década de 1990, a partir do movimento de autuações das empresas e das entidades sem fins lucrativos, o Ministério Público do Trabalho passou a autorizar que os adolescentes fossem registrados como empregados aprendizes das entidades sem fins lucrativos.

Tal possibilidade estava vinculada ao fato de que o registro dos adolescentes nestas entidades tinha um valor menor do que os custos das empresas. E, naquele momento, o objetivo que movia o Ministério Público do Trabalho era o de transformar o maior número possível de adolescentes que estavam trabalhando, de modo precário, por meio de programas assistencialistas, em aprendizes.

A evolução e a transformação deste movimento de ajustes de condutas na elaboração de uma nova legislação sobre a AP, distinta daquela promulgada na década de 1940, ocorrerá a partir da solicitação do Ministério do Trabalho de formação de um grupo de trabalho, envolvendo membros do Ministério Público do Trabalho e de outras entidades, para a elaboração de um projeto de lei específico.

Este projeto tinha como objetivo fornecer os entendimentos legais necessários ao alargamento da experiência da AP na perspectiva de tornar-se um instrumento de garantia do “direito à profissionalização”, fornecendo um trabalho protegido e educativo aos adolescentes de 14 a 18 anos.

Importante observar, com base nos relatos da entrevista do Dr. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, a existência de distintos movimentos de reação, na época da elaboração do projeto de lei que esboçava um novo entendimento à AP.

No segundo setor estão os empresários. Todos eles foram contra. Eles argumentavam que não iriam conseguir contratar um volume maior de aprendizes previstas pela lei. E, também, que as empresas não são locais de benemerência, queriam, então, voltar atrás.

Houve resistência também do terceiro setor que queria continuar no padrão de atendimento do “menor assistido”, pois eles não precisariam adaptar as suas estruturas para este novo viés de atendimento. Quando o projeto de lei começou a ser elaborado, o terceiro setor envolvido no atendimento aos adolescentes, entenderam que aquilo estava virando um novo encargo para eles.

O Sistema S também no primeiro momento foi contra. Eles alegavam que a lei iria precarizar a formação profissional dos adolescentes. Aí eu respondi que podia ser

um risco, por isso que faríamos com que o programa fosse fiscalizado e monitorado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fonseca, 2022)<sup>29</sup>.

Entretanto, apesar dos movimentos de rejeição à proposta da criação de uma nova legislação, em 2001, o projeto de lei foi aprovado, explicitando o protagonismo do Ministério Público do Trabalho na formulação e organização de uma iniciativa que iria se converter nos anos seguintes em uma das mais centrais e perenes políticas públicas para a juventude no país.

Importante concluir que a proposição de elaborar uma nova legislação para a AP, foi impulsionada por motivações sociais distintas daquelas consubstanciadas na Lei que cria a CLT, em 1943, que tornava obrigatório para estabelecimentos industriais de qualquer natureza o emprego e a matrícula de aprendizes no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial com o foco na formação de mão de obra para o “chão de fábrica” das indústrias brasileiras.

Naquele momento histórico, a AP, categorizada como um tipo de ensino constitutivo do “ciclo básico” do ensino industrial, tinha como público prioritário os filhos, inclusive os órfãos, e irmão da classe trabalhadora operária, evidenciando a sua estreita vinculação com as estratégias e objetivos dos setores produtivos.

Já na virada do século XX para o XXI, a AP, por meio do protagonismo do Ministério Público do Trabalho, baseando-se nos ditames do Estatuto da Criança e do Adolescente e do novo paradigma constitucional de proteção integral dos adolescentes e jovens, tornar-se-á a principal e mais ampla política pública voltada para a primeira inserção profissional, de caráter formal, de adolescentes.

Logo, a nova AP, reemergirá no início do século XXI, nos termos originalmente propostos pelo Ministério Público do Trabalho, como uma opção para a solução da equação entre educação e trabalho, sob a égide da doutrina da proteção integral do trabalho do adolescente.

---

<sup>29</sup> Trecho extraído da entrevista com o Dr. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, concedida em 13/03/2022.

### **3.6.3 Posição do Estado brasileiro na defesa da nova Aprendizagem Profissional: exposição de motivos e processo de aprovação da Lei 10.097/2000**

Como mencionado anteriormente, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) acolheu, ao longo da década de 1990, a atuação e a proposição do Ministério Público do Trabalho de construção de novas bases legais, amparadas em uma reconfiguração da AP, que garantissem, nos termos da doutrina da proteção integral, o direito constitucional à profissionalização dos adolescentes.

Em 10 de abril de 2000, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que “altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943.”, que, sendo recebido positivamente e aprovado por unanimidade pelos representantes dos partidos da Câmara de Deputados, foi transformada na Lei 10.097/2000.

Na Exposição de Motivos n. 13, anexada ao projeto de lei (BRASIL, 2000), estão contidos, de forma resumida, os principais aspectos mencionados pelo, então, Ministro do Trabalho e Emprego, Francisco Dornelles, que justificavam a criação da referida legislação e apresentavam a sua finalidade social.

Para o Poder Executivo brasileiro, as situações que reclamavam providências do Estado eram as seguintes:

Acrescente demanda de mão-de-obra qualificada no mercado de trabalho do mundo globalizado e informatizado torna a profissionalização uma prioridade, fazendo com que tanto a escolaridade quanto a aprendizagem sejam valorizados. É necessário adequar as normas concernentes ao trabalho do menor e à aprendizagem aos novos paradigmas constitucionais, principalmente no que diz respeito aos limites de idade estabelecidos pela Emenda Constitucional n. 20, editada em 15 de dezembro de 1998 (Brasil, 2000, p. 24).

Vale destacar as razões que foram consideradas para justificar a urgência da votação da matéria:

O aumento da idade mínima para o trabalho pela Emenda Constitucional n.20, de 1998, reduziu o mercado de trabalho do adolescente. Por outro lado, a necessidade de qualificação da mão de obra, na atualidade, é cada vez maior, exigindo aperfeiçoamento imediato da legislação relativa ao trabalho do menor e à aprendizagem.

A realidade de nosso País revela que as limitações econômicas não permitem assegurar ensino obrigatório acima de quatorze anos de idade, e que o ingresso

precoce dos trabalhadores no mercado decorre do estado de absoluta pobreza de suas famílias. que dependem do trabalho dos filhos para o aumento da renda familiar e da garantia de subsistência.

Estima-se que cerca de dois milhões e setecentos mil jovens trabalhadores. na faixa etária entre quatorze e quinze anos de idade, encontram-se no mercado de trabalho. Restaurar a possibilidade de emprego para essa camada da população é medida urgente e de inegável alcance social (Brasil, 2000, p. 25).

Tais razões elencadas pelo Governo brasileiro, à época da votação da nova lei da AP, refletem a existência de perspectiva semelhante àquela apresentada pelo Dr. Ricardo Tadeu Marques da Fonseca, em sua entrevista, segundo a qual a reconfiguração da AP para atendimento aos adolescentes em situação de baixa renda atua para tratar um problema social – trabalho dos adolescentes brasileiros, o que poderia ter sido historicamente respondido e mitigado por medidas mais inclusivas no campo da educação brasileira.

Importante destacar que, conforme mencionado anteriormente, somente a partir da promulgação da Emenda Constitucional n. 59, em 2009, que dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208 da Constituição, é que a educação básica obrigatória e gratuita passa a ser dos 4 aos 17 anos de idade.

Além disto, por meio da inserção de um novo parágrafo ao Artigo 212, o Estado brasileiro passa a assegurar a distribuição prioritária de recursos públicos ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, a garantia do padrão de qualidade e de equidade.

No ano seguinte, em 2010, uma nova Emenda Constitucional, n. 65, incluirá, por meio da inserção de um novo inciso ao Art. 227, a “garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola”.

O artigo Art.227, já citado anteriormente neste Capítulo, trata da garantia prioritária, pelo Estado, dos direitos da criança, do adolescente e do jovem

Portanto, quando a lei 10.097/2000 foi promulgada a garantia de acesso ao ensino médio, como direito do adolescente e jovem, incluindo àqueles trabalhadores, não era ainda assumido pelo Estado brasileiro o provimento das condições para o acesso universal a esta etapa do ensino.

Importante, portanto, observar que a AP, apesar de amparada na nova doutrina e no paradigma de proteção integral e da garantia de direitos sociais dos adolescentes e jovens, ressurgiu no século XXI como alternativa do Estado brasileiro para tratar exatamente dos dois problemas sociais presentes na década de 1940, na

época de sua institucionalização - o trabalho precário dos adolescentes e as persistentes taxas de evasão escolar.

Ainda no escopo da Exposição de Motivos, entre as soluções e providências contidas na nova medida legal, destacavam-se:

1) a necessidade do estabelecimento e entendimento de um novo conceito de aprendizagem, “por intermédio de outros mecanismos além daqueles imaginados em 1943, quando se implementava no Brasil, ainda de modo incipiente, a industrialização”; 2) “o alargamento das fronteiras da atuação dos Serviços Nacionais de Aprendizagem”, com a participação, como entidades formadoras de jovens aprendizes, das escolas Técnicas e das entidades sem fins lucrativos; 3) uma nova definição de contrato de aprendizagem, abarcando os direitos trabalhistas e previdenciários; 4) o condicionamento da realização do contrato de aprendiz junto às empresas à frequência dos jovens à escola, caso não haja concluído o ensino fundamental; e 5) a redução para dois por cento da alíquota do Fundo de Garantia de Serviço nesse tipo de contrato (Brasil, 2000, p. 24).

Cabe, por fim, destacar que faziam parte da “Exposição de Motivos”, a informação acerca da não existência de outras alternativas às questões apresentadas, além de que a aprovação do projeto de lei não geraria despesas no âmbito do Orçamento da União.

Isto porque, de acordo com a lei 10.097/2000, caberia às empresas a contratação dos adolescentes, não gerando, portanto, ônus à União. O projeto de lei que criava a nova Lei da aprendizagem foi aprovado por todos os representantes dos partidos e das bancadas presentes à votação (PSDB, PT, PFL, Bancada PPB/PROS, Bancada PSL/PL, PMDB, PPS, PTB, PSB, PCdoB e PDT), evidenciando que o apoio a proposta governamental foi mais forte e amplo do que eventuais movimentos sociais de reação a nova legislação.

Pode-se concluir que tanto o Poder Executivo, por meio da apresentação do projeto de lei, amparada nas manifestações do então Ministro Francisco Dornelles, quanto o Poder Legislativo expressam a existência de um consenso entre os Poderes constitutivos do Estado brasileiro em torno da necessidade de a AP atuar como política promotora do trabalho protegido e decente de adolescentes em conformidade com o paradigma constitucional da proteção integral às crianças e aos adolescentes.

De fato, diante do exposto, pode-se concluir que, no final do século XXI, a feição do “direito à profissionalização” do adolescente no Brasil foi dada pela reconfiguração da AP estabelecida pela Lei n. 10.097/2000.

### 3.6.4 A Lei 10.097/2000 e as bases legais para a constituição de um novo subsistema da política

Ao alterar os dispositivos da CLT, a nova Lei da Aprendizagem, Lei n. 10.097 de 2000, recepciona as disposições do Capítulo V, do ECA, publicado na década anterior, que, por sua vez, consubstancia em seus dispositivos o ideário de “proteção integral ao jovem” presente na Constituição de 1988.

A nova Lei da Aprendizagem Profissional, reformula os entendimentos sobre o contrato da Aprendizagem Profissional, seu caráter formativo, sua operação e sobre o próprio aprendiz, criando as bases para uma nova e mais abrangente política pública voltada para o exercício do direito à profissionalização do jovem no contexto da transição escola-trabalho (BRASIL, 2000). A lei revoga um volume expressivo de dispositivos da CLT e fornece uma nova redação a um conjunto robusto de artigos, tratados a seguir.

O Artigo 403 passa a proibir qualquer trabalho a menores de 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Nesse mesmo artigo, em seu parágrafo único, rege-se que o trabalho do menor não poderá ser realizado em locais prejudiciais à sua formação, ao seu desenvolvimento físico, psíquico, moral e social e em horários e locais que não permitam a frequência à escola, revogando-se as alíneas “a” e “b” anteriores, desse mesmo artigo na CLT.

Aspecto central da Lei da Aprendizagem, o Artigo 428, em alteração ao mesmo artigo da CLT, apresenta uma definição para o contrato de trabalho do aprendiz, regulamenta sua operação e apresenta alguma perspectiva de relação da Aprendizagem Profissional com a educação básica. Posteriormente, uma série de dispositivos legais foram acrescentados a esse artigo, chegando-se à seguinte proposição vigente da Lei da Aprendizagem:

Contrato de aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de **14 (quatorze)** e menor de **24 (vinte e quatro)** anos 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 (Brasil, 2005, grifo nosso)<sup>30</sup>

<sup>30</sup> A Lei nº 11.180, 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 (BRASIL, 2005). O próximo capítulo apresentará o

§1º A validade do contrato de aprendizagem pressupõe anotação na Carteira de Trabalho e Previdência Social, matrícula e frequência do aprendiz na escola, **caso não haja concluído o ensino médio**, e inscrição em programa de aprendizagem desenvolvido sob orientação de entidade qualificada em formação técnico-profissional metódica (Brasil, 2008)<sup>31</sup>.

§2º Ao menor aprendiz, salvo condição mais favorável, será garantido o salário-mínimo hora (Brasil, 2017).

§4º A formação técnico-profissional a que se refere o caput deste artigo caracteriza-se por atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho (Brasil, 2000c).

§7º Nas localidades onde não houver oferta de ensino médio para o cumprimento do disposto no § 1º deste artigo, a contratação do aprendiz poderá ocorrer sem a frequência à escola, desde que ele já tenha concluído o ensino fundamental (Brasil, 2008)

Na sequência, a Lei da Aprendizagem, em seu artigo 429 estabelece a obrigação de estabelecimentos de quaisquer naturezas de empregar e matricular, nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, o número de aprendizes equivalente a 5%, no mínimo, e 15%, no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento cujas funções demandem formação profissional.

Aspecto inovador, a Lei deixa claro, nos Artigos 430 e 431, que a contratação do aprendiz poderá ser efetivada pela empresa onde se dá a AP ou por outras entidades, caso em que não gera vínculo de emprego com a empresa tomadora dos serviços. Essa perspectiva, como será visto no próximo capítulo da tese, inaugura a possibilidade de atuação de novos e importantes atores no campo da implementação da política.

Importante considerar, também, que a Lei da Aprendizagem preserva alguns aspectos já consolidados na CLT e normativas posteriores como, por exemplo, a regra de cálculo para cumprimento da cota e os subsídios para as empresas contratantes de aprendizes.

---

contexto e as discussões dos atores estatais envolvidos na política em torno da proposta de ampliação da faixa etária máxima de 18 para 24 anos do aprendiz.

<sup>31</sup> A Lei nº 11.788/2008 modifica a exigência de vinculação do contrato dos adolescentes à matrícula e frequência do aprendiz do ensino fundamental, conforme previsto pela Lei 10.097/2000, para o ensino médio. Um ano após a promulgação desta última legislação foi publicada a Emenda Constitucional nº 59 que estabelece a universalização do atendimento escolar também na educação infantil e no ensino médio, ao ampliar a obrigatoriedade aos alunos entre quatro e 17 anos. Atualmente, a maioria dos adolescentes contratados como aprendiz e encaminhado para os programas de aprendizagem está matriculado no ensino médio da rede pública ou é egresso desta etapa de ensino.

Nesse aspecto, para definição do número de aprendizes a empresa deve levar em conta o total de empregados, excluídas as funções que exigem escolaridade de nível técnico ou superior de educação, os cargos de direção, gerência ou confiança. Além disso, são excluídos os empregados contratados sob o regime de trabalho temporário, instituído pelo art. 2º da Lei nº 6.019 de 1973, bem como os aprendizes já contratados. A base de cálculo, portanto, integra a quantidade de empregados em todas as demais ocupações, ainda que sejam proibidas para menores de dezoito anos ou que não exista curso de Aprendizagem Profissional para elas.

Para identificação da escolaridade exigida para as funções existentes nos estabelecimentos, é utilizado como único critério, a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, elaborada pelo Ministério do Trabalho e, atualmente, pelo Ministério da Economia. Definida a base de cálculo, aplica-se sobre ela os percentuais mínimo e máximo estabelecidos pela CLT e obtém-se o número de aprendizes a serem contratados. As frações de unidade darão lugar à admissão de um aprendiz, conforme Art. 429, caput e § 1º da CLT (BRASIL, 1943).

As empresas que contratam jovens aprendizes possuem alguns incentivos fiscais previstos pela própria CLT e confirmados na Lei de Aprendizagem. O principal incentivo fiscal é a diminuição do percentual do FGTS pago ao aprendiz – 75% inferior à contribuição paga ao funcionário padrão. No caso de empresas que fazem adesão ao Simples Nacional<sup>32</sup>, o valor passa de 8% a 2%. No caso das demais empresas, passa de 8,5% para 2,5%. Além disto, os estabelecimentos ficam dispensados do aviso prévio remunerado e do pagamento da multa rescisória no que se refere as contratações de aprendizes.

A nova Lei não implicou em uma mudança no modelo de financiamento da AP, manteve-se a definição tomada pelo Governo de Getúlio Vargas acerca do papel das empresas como financiadoras desta política pública. Justifica-se a

---

<sup>32</sup> O Simples Nacional é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Abrange a participação de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). É administrado por um Comitê Gestor composto por oito integrantes: quatro da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), dois dos Estados e do Distrito Federal e dois dos Municípios. Para o ingresso no Simples Nacional é necessário o cumprimento das seguintes condições: enquadrar-se na definição de microempresa ou de empresa de pequeno porte; cumprir os requisitos previstos na legislação; e formalizar a opção pelo Simples Nacional. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br>

constância desse modelo haja vista que a formação dos aprendizes, pelas entidades responsáveis pelos Programas de Aprendizagem, está vinculada à realização da contratação de aprendizes pelas empresas que, por sua vez, contribuem de modo compulsório às suas Confederações e são obrigadas a cumprir com a cota de contratação de adolescentes e jovens.

Da análise desses instrumentos legais, pode-se inferir que a principal intencionalidade do novo ordenamento legal da AP, na primeira década do século XXI, a partir da promulgação da Lei n.º 10.097 de 2000, foi a de contribuir para a promoção ao trabalho protegido e ao combate ao trabalho infantil, ao vincular a contratação dos adolescentes e jovens como aprendizes à sua matrícula na educação básica, fornecendo-lhe o ingresso em um trabalho formal com uma conotação formadora, de cunho educativo, associado as garantias trabalhistas e sociais.

Assim, baseada no ideário de “proteção integral ao jovem”, emanado inclusive do ambiente internacional, a nova política pública da Aprendizagem Profissional passa a orbitar definitivamente sobre um novo eixo central – a juventude –, no lugar do eixo anterior – o setor produtivo e suas necessidades de qualificação de mão de obra.

Outros aspectos precisam ser considerados no âmbito da reformulação da AP realizada neste período: a montagem de um novo aparato institucional, burocrático e político que dará sustentação à nova política pública, a expansão do modelo de financiamento da política por meio da diversificação da participação das empresas como contratantes de aprendizes e, em especial, a inclusão de outros atores sociais, para além das entidades dos SNA, ampliando e dando novos contornos à própria natureza educacional da Aprendizagem Profissional.

O conjunto das novas definições legais, em especial, o ingresso de novos atores sociais e estatais responsáveis pela organização e implementação da nova política pública de AP constituirão as bases para criação do novo subsistema desta política, a partir da organização e posicionamento dos atores envolvidos.

O próximo Capítulo apresentará a emergência do subsistema da nova política por meio da organização dos atores sociais e estatais envolvidos e da constituição de seus sistemas de crenças com os seus respectivas valores e visões políticas e instrumentais sobre a política, vinculando-os a alguns movimentos de coalizões entre eles.

#### **4 Subsistema da política pública de aprendizagem: organização, sistemas de crenças, coalizões e visão de futuro**

A emergência da AP, no início do século XXI, concebida como “vetor do direito social à profissionalização dos adolescentes e jovens”, forneceu as condições para o ingresso de novos atores sociais na política com visões, crenças e interesses próprios, especialmente as Entidades sem Fins Lucrativos (ESFLs) que passaram a atuar conjuntamente com atores sociais implicados historicamente na política, como os Sistemas Nacionais de Aprendizagem (SNAs), e com um conjunto ampliado de empresas privadas e públicas.

Neste novo subsistema da política encontram-se as estruturas de oportunidades de criação das coalizões de defesa constituídas a partir do compartilhamento de crenças específicas acerca dos principais problemas a serem enfrentados pela política, suas finalidades e seus impactos sociais e educacionais.

Após duas décadas de implementação da nova política de AP, o seu novo desenho e finalidades vêm se delineando exatamente no entrecruzamento entre os seus diferentes “sistemas de crenças”.

Seguindo esta perspectiva de análise dada pelo referencial teórico proposto, este capítulo trata da emergência e da consolidação do novo subsistema da política, por meio da apresentação e análise da forma pela qual os atores estatais e sociais se organizam e se inserem na política; e da emergência de dois amplos “sistemas de crenças” e de coalizões baseadas em valores, ideias e proposições distintas acerca da finalidade, agenda, resultados e impactos da AP.

No que se refere à análise da emergência dos “sistemas de crenças”, foram consideradas àquelas constitutivas do denominado “núcleo duro”, que possuem caráter mais abrangente e estruturantes. Neste âmbito de análise, foram investigadas as visões dos atores acerca dos valores primordiais, vinculados ao sistema de garantias e direitos sociais dos adolescentes e jovens, que fundamentam e amparam a política pública de aprendizagem.

Na esfera do segundo núcleo, que aborda as escolhas políticas mais fundamentais, e trata da imagem de como a política deveria se dar, foram investigadas, à luz das visões e proposições dos atores envolvidos na política, a definição das questões sociais e da agenda que a política deveria enfrentar, a escolha de suas prioridades e finalidades, entre outras.

Em relação ao “núcleo de crenças secundárias” (*secundar beliefs*), que é a tradução de caráter mais instrumental das crenças políticas mais fundamentais, foram levantadas as interpretações e as atuações dos atores sobre as normas e as legislações mais atuais que refletem as escolhas políticas mais fundamentais.

Foram analisadas também as bases legais, normativas ou teóricas que amparam os discursos dos atores sobre como atingir determinados objetivos sociais ou educacionais e sobre quais instrumentos deveriam ser utilizados para ampliar a efetividade das ações.

Procurou-se evidenciar a existência das coalizões e sua relação com os sistemas de crenças constitutivos da política por meio da análise do posicionamento dos atores sociais em relação a estes *eventos externos*, que vem estabelecendo proposições que atingem o desenho e as finalidades da política.

No âmbito desta análise, foram incorporados a visão e a análise dos atores estatais e sociais sobre as perspectivas futuras da AP, principalmente, considerando as mais atuais tentativas de mudanças no arcabouço legal que rege esta política pública e o advento de novos eventos externos à política, como a reforma do ensino médio.

Considerando que as políticas públicas se constituem por meio de visões e crenças acerca dos problemas a serem enfrentados, das suas relações causais e da percepção de sua magnitude, bem como da incorporação de teorias ou visões de órgãos externos sobre como atingir determinados objetivos, este capítulo procurou evidenciar e analisar o processo de mobilização e organização dos atores estatais e sociais voltado à implementação da nova política pública e, principalmente as suas apropriações e interpretações acerca das finalidades sociais e educacionais que deveriam norteá-la.

Como será apresentado ainda neste capítulo, as análises elencadas responderam as questões norteadores da tese e permitiram verificar o quanto a nova política instituída no início deste século vem sendo desenhada, a partir de uma mobilização dos atores sociais mais envolvidos com a implementação da AP, considerando os sistemas de crenças e as coalizões do subsistema da política.

## 4.1 Estruturação e organização do subsistema da política

Em relação aos atores estatais, este subitem analisa, em especial, como o Poder Executivo e o Ministério Público do Trabalho atuaram para fornecer as bases normativas e de funcionamento da nova política, implicando na constituição de sua nova feição finalística e do seu desenho, amparada no paradigma da AP como “vetor da garantia do direito à profissionalização dos jovens”.

Também foram destacados e analisados como as ESFLs e os SNAs se organizaram em termos legais e operacionais para atuar na esfera da nova política. Além de explicitar as regras mais gerais de atuação das empresas como cumpridoras das cotas de contratação de aprendizes.

### 4.1.1 A atuação do Estado na institucionalização da nova política de Aprendizagem Profissional - formulação de uma nova identidade finalística e organização do aparato burocrático

A partir de 2004, com a promulgação do Decreto n. 5.063<sup>33</sup> (Brasil, 2004), que altera o regimento do Ministério do Trabalho e Emprego, foi estabelecida uma nova estrutura organizacional no interior desse Ministério, dentro do qual a mais recente política de AP foi formulada.

Coube, então, ao Poder Executivo Federal, por meio desta nova estrutura organizacional, as funções de formular a nova política pública de AP e fazer cumprir o estabelecido na Lei 10.097/2000, o que ocorreu por meio da atuação de três órgãos, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego: a Secretaria de

---

<sup>33</sup> Nos termos do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004, o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE tem competência sobre os seguintes assuntos: I - política e diretrizes para a geração de emprego e renda e de apoio ao trabalhador; II - política e diretrizes para a modernização das relações do trabalho; III - fiscalização do trabalho, inclusive do trabalho portuário, bem como aplicação das sanções previstas em normas legais ou coletivas; IV - política salarial; V - formação e desenvolvimento profissional; VI - segurança e saúde no trabalho; VII - política de imigração; e VIII - cooperativismo e associativismo urbanos. Na sua estrutura organizacional, o MTE possui, além dos órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro (Gabinete, Secretaria Executiva, Consultoria Jurídica e Ouvidoria-Geral), 4 Secretarias, 5 Conselhos e uma entidade vinculada, além da Delegacias Regionais do Trabalho, quais sejam: I - Secretarias: a) Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE, que por sua vez possui 3 Departamentos: 1. Departamento de Emprego e Salário; 2. Departamento de Qualificação; e 3. Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude; b) Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT, que possui 2 Departamentos: 1. Departamento de Fiscalização do Trabalho; e 2. Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho; e c) Secretaria de Relações do Trabalho- SRT.

Políticas Públicas de Emprego<sup>34</sup> (SPPE), que atuou, ao longo das duas primeiras décadas deste século, como a *policy maker* da nova política pública de AP; a Secretaria de Inspeção do Trabalho<sup>35</sup> (SIT), responsável pela fiscalização do cumprimento das cotas de contratação de aprendizes pelas empresas e da oferta dos programas de AP Pelas entidades formadoras; e pelas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE), que reproduzem em nível local a atuação de fiscalização baseada nas orientações e diretrizes da SIT.

No âmbito da SPPE/MTE, a gestão da política da AP esteve sob a responsabilidade do Departamento de Políticas Públicas para a Juventude<sup>36</sup>, desde 2004 até o governo do Presidente Michel Temer.

Mais diretamente, a política de AP foi gerida, ao longo das duas gestões dos dois governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva Lula e um de Dilma Rousseff, além do governo de Michel Temer, por um dos “braços executivos” do Departamento de Políticas Públicas para a Juventude – a Coordenação da Intermediação da Mão de Obra, responsável por orientar e coordenar as políticas de estágio e de AP, como tipos de formações vinculados à realização de parcerias ou de contratos com as empresas, no âmbito do MTE.

A criação deste Departamento e de suas Coordenações, no âmbito da SPPE, responsável pela formulação e implementação de uma série de programas nacionais

---

<sup>34</sup> O Decreto n. 5.063, estabelece que a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego compete: responsável por subsidiar a definição de políticas públicas de emprego, renda, salário e qualificação profissional; planejar, controlar e avaliar os programas relacionados com a geração de emprego e renda, o seguro-desemprego, o apoio ao trabalhador desempregado, o abano salarial e a formação e o desenvolvimento profissional para o mercado de trabalho; planejar e coordenar as atividades relacionadas ao Sistema Nacional de Emprego, no que se refere às ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional; planejar, coordenar, monitorar e avaliar as ações de estímulo ao primeiro emprego para a juventude; acompanhar o cumprimento, em âmbito nacional, dos acordos e convenções ratificados pelo Governo brasileiro junto aos organismos internacionais.

<sup>35</sup> O Decreto n. 5.063/2005 estabelece que a Secretaria de Inspeção do Trabalho possui a responsabilidade de elaborar e expedir diretrizes da inspeção do trabalho, priorizando o estabelecimento de política de combate ao trabalho forçado infantil, bem como todas as formas de trabalho degradante; de formular e propor diretrizes e normas de atuação da área de segurança e saúde do trabalhador; elaborar com as demais Secretarias, de elaboração de programas especiais de proteção ao trabalho; entre outras ações.

<sup>36</sup> De acordo com o Decreto 5.063/2004, cabia ao “Departamento de Políticas Públicas para a Juventude”: a orientação e a coordenação das atividades de incentivo ao estágio e a APdo jovem e de promoção da sua qualificação profissional; de articulação e desenvolvimento de parcerias com a iniciativa privada visando captar vagas para a qualificação ou a inserção de jovens no mercado de trabalho; de articulação com as organizações da sociedade civil, estimulando e apoiando a formação de consórcios sociais da juventude, com vistas a ações de preparação e inserção dos jovens no mercado do trabalho; o planejamento, a coordenação e a supervisão da execução das ações de intermediação de mão de obra dos jovens por intermédio da concessão aos empregadores de subvenção econômica para a geração de empregos, entre outras.

voltados para a juventude, entre elas a nova política de AP, integrou um movimento mais amplo, realizado ao longo das duas gestões do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de instalação de uma Política Nacional para a Juventude no país.

Portanto, cabe destacar, inicialmente, o contexto institucional mais amplo de definições e as características mais gerais desta política e a sua influência sobre o processo de formulação de um novo desenho à luz do paradigma de proteção social.

Este quadro de definições e de influência sobre a política se constitui como um primeiro movimento realizado no interior do subsistema da política pelo ator estatal mais central da política, a SPPE/MTE.

Em torno dessas definições os demais atores sociais e estatais irão se organizar e atuar, se aproximando ou se distanciando delas, por meio de seus sistemas de crenças e coalizões, como será apontado posteriormente neste capítulo.

#### **4.1.1.1 A Política Nacional para a Juventude e a Aprendizagem Profissional: aproximações e recuos na construção de uma nova política**

A Política Nacional para a Juventude foi elaborada, a partir de diretrizes propostas por um Grupo Interministerial da Juventude, criado em 2004, envolvendo 19 Ministérios, Secretarias e órgãos técnicos especializados. Tais diretrizes foram construídas com base em um diagnóstico prévio sobre a juventude brasileira, realizado a partir de dados e propostas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e do Projeto Juventude do Instituto Cidadania do Brasil<sup>37</sup> (Magalhães, 2016).

Dois movimentos do Poder Executivo derivam deste trabalho.

O primeiro refere-se à instituição da Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), vinculada à Secretaria Geral da República, com a atribuição de articular

---

<sup>37</sup> O Instituto Cidadania do Brasil, que teve a sua atuação descontinuada em 2021, era uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que tinha entre os seus parceiros as Secretarias de Educação e de Cultura da cidade de São Paulo, a FIESP, o SEBRAE-SP e o Instituto Volkswagen. Na sua página é exposta a sua missão de “difundir os conceitos de cidadania em todos os segmentos que formam a nação brasileira e defender que todo o cidadão tenha os seus direitos e obrigações aplicados no seu dia a dia”. (Magalhães, 2016)

todos os programas e projetos destinados, em âmbito federal, aos jovens na faixa etária entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos; e do Conselho Nacional da Juventude (CONJUVE), com a finalidade de formular e propor diretrizes da ação governamental voltadas à promoção de políticas públicas de juventude, fomentar estudos e pesquisas acerca da realidade socioeconômica juvenil e o intercâmbio entre as organizações juvenis nacionais e internacionais. Ambos, Secretaria e Conselho, são instituídos pela Lei n. 11.129 em 2005.

O segundo movimento está relacionado ao desenvolvimento e à execução de um conjunto de programas emergenciais voltados para a juventude com baixas escolaridade e renda, bem como precária e informal inserção no mundo do trabalho. Estes programas envolveram a Secretaria Nacional da Juventude, responsável pela formulação do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), inspirado em experiências internacionais semelhantes, e cinco Ministérios (Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de sua Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Ministério do Desenvolvimento Agrário). Estes Ministérios criaram, respectivamente, os Programas: Escola de Fábrica (MEC), Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude (SPPE/MTE), Agente Jovem (MDS) e Saberes da Terra (MDA/MEC).

Todas estas iniciativas miravam o mesmo público: a juventude pobre e trabalhadora de 15 a 29 anos, excluída do mercado de trabalho formal pela falta de oportunidades, e, também, da escola, pela ausência de condições de nela se manterem, uma vez que a necessidade de buscar trabalho acaba se impondo como questão de sobrevivência. Ou seja, adolescentes e jovens que, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (Brasil, 2004), também formulada neste mesmo período, estão em situação de risco e vulnerabilidade social por motivo de pobreza, identidades estigmatizadas e alternativas diferenciadas de subsistência e sobrevivência que possam representar risco pessoal e social.

Da mesma forma, é definida uma linha de ação comum a quase totalidade dos Programas: o foco na empregabilidade, na qualificação profissional e na elevação de escolaridade de jovens em situação de baixa renda e com defasagem idade/série.

De acordo com Sposito (2005), o desafio desta ampla política e de seus programas era o de pensar políticas públicas que, por um lado, visassem à garantia

de cobertura em relação à diversas situações de vulnerabilidade e de risco social apresentadas para os jovens<sup>38</sup> e, por outro, buscassem oferecer oportunidades de experimentação e de inserção social múltiplas, que favorecessem a integração dos jovens nas várias esferas sociais.

Soma-se a estes aspectos, algumas análises e orientações dos organismos internacionais (UNESCO, OIT e CEPAL), tais como o reconhecimento da existência de necessidades contínuas de educação, que vão além do acesso à escola, derivadas das grandes transformações do capitalismo nos últimos decênios. Neste âmbito são introduzidos os temas da informação e do conhecimento como variáveis fundantes dos mecanismos da sociabilidade e do poder na contemporaneidade (Reymond, 2003; Silva, 2006).

Deste reconhecimento reside a proposta de desenvolvimento de políticas públicas que incorporassem programas educativos não formais focados na ampliação do capital social dos jovens em situação de vulnerabilidade social por meio da promoção do “protagonismo juvenil” e no “empreendedorismo”, ou, em termos mais contemporâneos, a proposta de que os jovens seriam os “agentes estratégicos do desenvolvimento local”.

De acordo com Magalhães (2016), os organismos internacionais procuraram, no final da década de 1990 e início do século XXI, disseminar uma visão idealizada do jovem enquanto ator estratégico do desenvolvimento a quem caberia o protagonismo numa sociedade marcada pela inovação e pelas constantes e aceleradas mudanças tecnológicas. E isto se daria, por exemplo, como expressa o documento “Políticas Públicas de/para/com Juventudes”, de 2004, por meio da articulação de ações que conjugavam concessão de bolsas, elevação de escolaridade, qualificação social e participação cidadã.

---

<sup>38</sup> Dados da OIT (2009), mostravam na primeira década dos anos 2000, que 18,8% de jovens brasileiros estavam fora da escola e do trabalho. Entretanto, este mesmo estudo destaca que esse número, de fato, é muito maior se incorporarmos os jovens que trabalhavam na informalidade. Em 2006, dos 22 milhões de jovens economicamente ativos, de 18 a 24 anos, 15 milhões estavam excluídos do mercado de trabalho formal ou trabalhavam na informalidade. Este mesmo relatório, mostra que o desemprego juvenil cresceu na ordem de 51% de 1992 até 2006, atingindo taxas de crescimento 3,2 maiores do que na faixa adulta neste período. Além disto, o mesmo estudo da OIT revela que no quintil de renda domiciliar *per capita* mais baixo da população as taxas de desemprego são ainda piores se comparadas a população jovem de renda mais elevada – no caso dos homens de 19 a 24 anos, a diferença é de 20,5%, para 7,9% e entre as mulheres na mesma faixa etária é de 34,4% para 11,3%. Já os dados disponibilizados por uma pesquisa do IPEA, de 2009, evidenciam que, apesar de ter havido um aumento da escolaridade média da população, a distorção idade/série atingia uma enorme parcela de adolescentes e jovens na primeira década dos anos 2000. No ensino médio, apenas 47,9% dos jovens de 15 a 17 anos cursavam o ensino médio na faixa etária adequada.

Sposito (2008) ao descrever as propostas dos programas federais, estaduais e municipais voltados para os jovens pobres e trabalhadores, de 15 a 29 anos, a partir dos anos 2000, traduz, em termos programáticos, os aspectos mencionados acima.

Segundo Sposito (2008), os programas de educação não-escolar para os jovens trabalhadores de baixa renda estavam assentados em um tripé na virada para o século XXI no Brasil. O primeiro elemento do tripé consiste na proposta de transferência de renda para esses jovens com um pequeno auxílio mensal. O segundo aspecto aborda a oferta de atividades educativas que os jovens usuários devem frequentar de modo compulsório, na maioria das vezes, atividades de cunho profissionalizante. E, em terceiro lugar, observa-se a exigência de contrapartida dos jovens. Ela incide, em primeiro lugar, na obrigação de frequência à escola. Outra face dessa contrapartida é a necessidade do engajamento desses jovens em atividades comunitárias com vistas ao alcance do “protagonismo juvenil”.

Um outro aspecto presente nos programas promovidos no âmbito da construção de uma Política Nacional para a Juventude refere-se à ampla participação e protagonismo das ESFLs como principais executoras destas iniciativas<sup>39</sup>.

O pressuposto endossado pelos documentos dos organismos internacionais é de que tais entidades possuem uma maior experiência acumulada na atuação e assistência às populações de baixa renda, tais como os jovens moradores de periferias urbanas, marginalizados ou em conflito com a lei, com os quilombolas, portadores de necessidades especiais, indígenas, entre outros.

Por fim, de acordo com Sposito (2008), um outro aspecto, da maioria dos programas voltados para os jovens em situação de vulnerabilidade social e de baixa renda, refere-se à existência de um paralelismo das ações escolares com os programas não-escolares. Para a autora, os jovens acabam por realizar uma dupla jornada. A ponte de contato com a escola limita-se, muitas vezes, ao controle burocrático da frequência aos bancos escolares pelos executores dos programas

---

<sup>39</sup> O programa “Consórcio da Juventude”, formulado e executado pela Diretoria de Políticas Públicas para a Juventude (SPPE/MTE), por exemplo, foi organizado por meio da formação de conglomerados de entidades sem fins lucrativos que eram responsáveis, no âmbito dos municípios, pela qualificação social e profissional e pela inserção de um percentual dos egressos dos cursos no mercado de trabalho ou em formas alternativas de geração de renda, como o empreendedorismo juvenil.

não-escolares, mantendo uma forte distância do mundo escolar. Por outro lado, as escolas praticamente desconhecem, rejeitam ou não desejam se abrir para iniciativas de educação fora de seus muros.

O conjunto dessas orientações e proposições constitutivas deste novo contexto institucional e governamental voltado para o estabelecimento de políticas dirigidas à juventude, influenciado por novos paradigmas de formação concebidos pelos organismos internacionais, irá contribuir para a configuração de novos traços identitários das políticas para a juventude na primeira década dos anos 2000.

No que se refere ao público-alvo, há uma completa convergência entre a AP e os demais programas: a juventude pobre e trabalhadora de baixa renda excluída do mercado de trabalho formal pela falta de oportunidades e da escola pela ausência de condições de nela permanecerem.

Já em relação ao caráter programático da política de AP proposta, conjugam-se os objetivos de desenvolvimento social e profissional do adolescente e do jovem, na qualidade de trabalhador e de cidadão. Nesta perspectiva, integram-se o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades requeridas para o ingresso no trabalho formal, em ocupações básicas, de caráter inicial, com outras demandas do mundo do trabalho vinculados à economia solidária, ao empreendedorismo juvenil e as formas alternativas de geração de trabalho e renda com enfoque na juventude.

Espera-se que, por meio de uma ampla proposta programática voltada para a qualificação social e profissional, seja fornecida aos adolescentes e jovens a possibilidade de iniciar um itinerário formativo mais amplo. Ou seja, o foco está na criação de condições e meios para a promoção da empregabilidade.

Como Ana Alencastro (2021) mencionou em sua entrevista, os programas de AP não podem ser confundidos como sendo meramente uma experiência de formação profissional.

Embora qualifiquem para o trabalho, os programas não podem ser tratados como cursos de qualificação, técnico ou de aperfeiçoamento profissional, que podem ser oferecidos pela rede federal e estadual de educação profissional ao longo da vida de um jovem, quer ele esteja trabalhando ou não. Os programas de AP devem considerar em seu desenvolvimento as peculiaridades da adolescência, por isso eles possuem uma carga-horária maior do que um curso de qualificação profissional, que, por lei, tem 160 horas. O programa de AP deve englobar diversos conteúdos distintos relacionados à profissionalização (Alencastro, 2021)<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Trecho extraído da entrevista com Ana Alencastro em dezembro de 2021.

No que tange à operação, apesar de os Sistemas Nacionais de Aprendizagem, terem mantido a prioridade legal na matrícula dos jovens contratados e encaminhados pelas empresas, as ESFLs passaram a ganhar centralidade na política de AP, como mencionado no capítulo anterior.

Isto devido justamente ao fato de o público prioritário ser àquele de baixa renda e em situação de vulnerabilidade atendido amplamente, ao longo da década de 1990, por estas entidades, que, de acordo com as novas referências legais passaram também a poder contratar diretamente os aprendizes.

Além disso, a ponte de contato da política de AP com a escola se dá apenas por meio da obrigatoriedade da matrícula do jovem aprendiz no ensino fundamental na primeira década dos anos 2000, e, posteriormente, no ensino médio. Ou seja, a ponte de contato com a escola limita-se ao controle da frequência aos bancos escolares pelas empresas ou organizações não-governamentais contratantes dos aprendizes.

Considerando essas perspectivas, pode-se concluir que, ao longo da primeira década do século XXI, a identidade da nova AP vai se configurando como um programa não-escolar voltado para a ampliação das condições de empregabilidade, por meio da promoção da qualificação profissional, amparada na perspectiva do protagonismo juvenil, conjugada à experiência profissional no mercado formal, por meio da realização de um contrato especial de trabalho.

Mantém-se, entretanto, uma relação paralela, apenas burocrática, com a experiência educacional formal, escolar, do jovem.

Portanto, pode-se concluir que tanto a política de AP, quanto os programas constitutivos da Política Nacional para a Juventude estão ancorados historicamente na doutrina das garantias à proteção da infância e da juventude, da promoção dos direitos sociais, do trabalho decente e da obrigatoriedade do acesso à educação fundamental.

Da mesma forma, tais programas reorganizam o discurso da valorização do trabalho, em consonância com as novas orientações internacionais, com foco na necessidade da ampliação do capital social dos adolescentes e jovens em situação de baixa renda.

E, apesar de tais programas se manterem distantes do processo de escolarização dos adolescentes e jovens, há, presente nestas experiências, a expectativa de se contribuir para a permanência dos adolescentes na escola e para a elevação de sua escolaridade.

Embora exista um conjunto expressivo de semelhanças entre o desenho da política de AP e os demais programas voltados para a juventude em situação de vulnerabilidade social, na primeira década dos anos 2000, cabe mencionar que não houve uma integração entre eles.

De fato, nem mesmo a política de AP esteve inserida no grupo de programas emergenciais vinculados à Política Nacional para a Juventude. Da mesma forma, ela é pouco citada na literatura acadêmica e nos relatórios dos órgãos oficiais que tratam da Política Nacional para a Juventude na primeira década deste século.

Embora o conjunto dos programas inseridos neste contexto, incluindo aí a AP, tivessem em comum o mesmo público e operassem em linhas muito similares, a sua gestão e sua execução não se davam de modo integrado, havendo pouca coordenação entre os mesmos. (Silva & Andrade apud Magalhães, 2016).

De acordo com Ana Alencastro (2021) a política de AP foi, ao longo das duas gestões do Governo Lula, o programa de menor visibilidade e destaque político. Havia uma percepção de que a AP era um tipo de contrato de trabalho de responsabilidade das empresas e, por esta razão, estava circunscrita, em conjunto com o estágio, às ações da “Coordenação Nacional de Intermediação de Mão de Obra”.

Para Ana Alencastro (2021), o fato de a AP não possuir as mesmas características operacionais das demais políticas, baseadas no repasse de recursos aos municípios e na mobilização de um arranjo de diversas ESFLs em todo o território nacional, acabou por também contribuir para a sua menor visibilidade.

Por exemplo, todas as Prefeituras se mobilizavam para a implementação do ProJovem, pois havia a possibilidade de disponibilização de bolsas para os jovens em situação de vulnerabilidade social, o que acabava por gerar impactos políticos e sociais muito positivos (Alencastro, 2021)<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Trecho extraído da entrevista com Ana Alencastro em dezembro de 2021.

Apesar do pouco destaque dado pelo Poder Executivo à política de AP, ela veio a adquirir uma maior perenidade face às demais políticas implementadas na primeira década dos anos 2000.

No final da segunda gestão do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010), duas das políticas públicas para a juventude em situação de vulnerabilidade social se consolidaram: o ProJovem, como resultado da unificação de seis programas já existentes<sup>42</sup> - e a Aprendizagem Profissional.

Cabe, portanto, mencionar no próximo item o processo de organização legal, operacional e de gestão da política de AP ocorrido, ao longo da primeira década dos anos 2000, sob a gestão da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, no âmbito da Coordenação de Intermediação de Mão de Obra, como fator relevante para a consolidação e implementação do subsistema dessa política pública.

#### **4.1.1.2 Organização pelos Atores Estatais da política de Aprendizagem Profissional**

De acordo com a entrevista concedida por Ana Alencastro (2021), somente com a promulgação do Decreto n. 5.598 (Brasil, 2005), em 2005, que regulamenta a contratação de aprendizes, com base nos dispositivos da Lei 10.097/2000, se pode dizer que a AP passa a vigorar como uma nova política para os adolescentes e jovens.

O Decreto recepciona os conceitos de aprendiz, do contrato de AP e da formação técnico-profissional da Lei 10.097/2000; e inclui os princípios que a formação técnica-profissional deve obedecer, de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 7. [...] a formação técnico-profissional do aprendiz obedecerá aos seguintes princípios: I. garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino fundamental; II. horário especial para o exercício das atividades; III. capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho. Parágrafo único: Ao aprendiz com idade inferior a dezoito anos é assegurado o respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento (Brasil, 2005).

<sup>42</sup> O novo PROJÓVEM ou o PROJÓVEM Integrado resultou da unificação de seis programas existentes – ProJovem, Agente Jovem, Saberes da Terra, Escola de Fábrica, Consórcio Social da Juventude e Juventude Cidadã – e foi subdividido em quatro modalidades: i) ProJovem Urbano – serviço socioeducativo; ii) ProJovem Trabalhador; iii) ProJovem Adolescente; e iv) ProJovem Campo – Saberes da Terra. Destinado aos jovens de 15 a 29 anos, o ProJovem oferecia ao jovem a sua reintegração ao processo educacional, a qualificação profissional; e o acesso a ações de cidadania, esporte, lazer e cultura. A sua gestão passou a ser compartilhada entre a Secretaria Geral da Presidência, do MTE, do MEC e do MDS. (Magalhães, 2016)

Além disso, o Decreto disciplina as relações jurídicas pertinentes à contratação de aprendizes e incorpora todos os direitos trabalhistas e obrigações acessórias, tais como remuneração, férias, jornada, FGTS, vale-transporte, rescisão contratual etc.

Seus capítulos disciplinam também a atuação das empresas e das entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica.

Esse Decreto foi revogado pelo Decreto n. 9.579 de 2018, no governo do Presidente Michel Temer, que apenas acrescentou um novo parágrafo ao texto original, evidenciando a importância dessa legislação no contexto da organização da política.

Apesar de recepcionar e ampliar os entendimentos já dispostos pela Lei 10.097/2000, o Decreto 5.598/2005 traz uma nova definição em relação à faixa etária da política de AP, que passa de 14 a 18 anos para 14 a 24 anos<sup>43</sup>, com exceção dos aprendizes portadores de deficiência, público ao qual a idade máxima não se aplica.

De acordo com a entrevista de Ana Alencastro (2021), o foco da ampliação da faixa etária do público atendido era exatamente o de trazer para o interior da política o objetivo dos demais programas focados na juventude de melhorar as condições de empregabilidade dos jovens maiores de 18 anos.

O foco dessa mudança era exatamente a de melhorar as condições de empregabilidade do jovem de 18 a 24 anos por meio da AP. A Política Nacional para a Juventude tinha como público os jovens de 16 a 29 anos. Essa era a faixa etária dos jovens atendidos por todos os demais programas, tais como o ProJovem, a Juventude Cidadã, entre outros. No caso da política de AP foi, então, mantida a idade mínima de 14 anos, com foco na agenda de combate ao trabalho infantil, e ampliou-se a idade máxima para os 24 anos, como resposta ao contexto do desemprego juvenil (Alencastro, 2021)<sup>44</sup>.

Entretanto, de acordo com Ana Alencastro (2021), a ampliação da idade máxima de 18 para 24 anos não teve o efeito de modificar o caráter central e prioritário da política como um programa eminentemente voltado para atender as necessidades do adolescente em sua situação de desenvolvimento físico, mental,

---

<sup>43</sup> De acordo com o Art. 2, do Decreto n. 5.598/2005: “o aprendiz é o maior de quatorze anos e menor de vinte e quatro anos que celebra contrato de aprendizagem,, nos termos do art. 428 da CLT.”

<sup>44</sup> Trecho extraído da entrevista com Ana Alencastro em dezembro de 2021.

psicológico, como orientado pelo Estatuto da Criança e Adolescente. Não houve, de fato, em função da alteração da faixa etária do público, uma ampliação dos objetivos da aprendizagem. Isto, torna-se mais evidente com as definições expostas no Decreto.

A despeito da incorporação do público de 18 a 24 anos, o Decreto determina que as empresas devam contratar prioritariamente adolescentes de 14 a 18 anos, exceto quando:

- I. As atividades práticas da Aprendizagem ocorrerem no interior do estabelecimento, sujeitando os aprendizes à insalubridade ou à periculosidade, sem que possa elidir risco ou realizá-las integralmente em ambiente simulado;
  - II. A lei exigir, para o desempenho das atividades práticas, licença ou autorização vedada para pessoa com idade inferior a dezoito anos; e
  - III. A natureza das atividades práticas for incompatível com o desenvolvimento físico, psicológico e moral dos adolescentes aprendizes.
- Parágrafo único. A Aprendizagem para as atividades relacionadas nos incisos deste artigo deverá ser ministrada para os jovens de 18 a 24 anos (Brasil, 2005).

Por meio dessa determinação, é estabelecido, como base no caráter ocupacional da atividade produtiva, uma segmentação entre as faixas etárias atendidas pela AP, tornando evidente e límpida a intenção não somente de garantir a prioridade da política para os adolescentes, como de não torná-la tão atraente para os jovens maiores de 18 anos.

Esta questão tornar-se-á ao longo das duas décadas de implementação da política um dos pontos de conflito de visões entre os atores sociais envolvidos, na medida em que a maioria das empresas tenderá a contratar jovens acima dos 16 anos a despeito da definição da prioridade legal, alegando dificuldades para a adaptação de adolescentes de 14 a 15 anos ao contrato de trabalho.

Por conseguinte, a maioria do público atendido pela política se concentrará na faixa de 17 a 18 anos, como mencionado anteriormente, pressionando a política a se adequar as necessidades profissionais e educacionais deste público.

Além das definições conceituais e terminológicas e do perfil do público-alvo, de acordo com Ana Alencastro (2021), a promulgação do Decreto 5.598/2005 forneceu as bases para o desenvolvimento da gestão e a da implementação da operação da política no âmbito do então Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE).

As primeiras medidas referem-se à organização e ao controle do cumprimento das cotas de contratação pelas empresas. As empresas, a partir de 2005, passaram a realizar, de forma obrigatória, o registro mensal dos contratos de AP no CAGED<sup>45</sup> - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Alencastro, 2021)<sup>46</sup>.

Outra ação relevante derivada das condições objetivas de registro dos aprendizes contratados pelas empresas refere-se à uma maior articulação entre a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), ambas vinculadas ao Ministério do Trabalho.

Entre os anos de 2006 e 2007, a fiscalização da contratação dos aprendizes pelas empresas tornou-se um projeto especial - “Projeto de Inserção de Aprendizes no Mundo do Trabalho” - no âmbito da Secretaria de Inspeção do Trabalho<sup>47</sup>L, com o estabelecimento de responsáveis, nacional e locais, em todos os 26 estados e Distrito Federal, pela fiscalização das empresas contratantes de aprendizes<sup>48</sup> e entidades formadoras, em especial, as ESFLs.

Pela primeira vez no contexto histórico de oferta de AP pelo Estado brasileiro, é criada uma estrutura específica dedicada especialmente à fiscalização da realização e desenvolvimento dos contratos de AP pelas empresas.

Anteriormente, a fiscalização acerca do cumprimento das cotas de contratação de aprendizes pelas empresas e da observância das condições contratuais eram realizadas no bojo do conjunto das demais fiscalizações de cunho trabalhista.

Paralelamente e de forma articulada com a atuação da SIT, a SPPE cria o “SISaprendiz” - um sistema integrado de gerenciamento de dados que calculava o potencial de contratação de aprendizes por município com base na declaração das

---

<sup>45</sup> O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) instituiu o CAGED por meio da Lei nº 4.923, de 23 de dezembro de 1965, permitindo o acompanhamento da situação da classe trabalhadora brasileira.

<sup>46</sup> Trecho extraído da entrevista com Ana Alencastro em dezembro de 202.

<sup>47</sup> A Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) possui a responsabilidade de elaborar e expedir as disposições legais relativas à execução da AP pelas empresas e entidades formadoras. Por meio da atuação do seu Departamento de Fiscalização do Trabalho também efetua a fiscalização do cumprimento das cotas de AP por parte das empresas. Além da área de atuação voltada à fiscalização da aprendizagem, por meio do Projeto de Inserção de Aprendizes no Mundo do Trabalho que possui responsável nacional e coordenador local em todos os 26 estados e Distrito Federal, esta Secretaria atua no combate ao trabalho escravo, na erradicação do trabalho infantil, na inclusão de pessoas com deficiência, no cumprimento das normas relativas ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), na segurança do trabalho, entre outras. A fiscalização do cumprimento das cotas de contratação e de outros dispositivos legais previstos pela política da AP ocorre (Portal do Ministério da Economia - Brasil, 2021).

<sup>48</sup> Portal do Ministério da Economia (Brasil, 2021).

empresas. Antes de 2007, a política não tinha dados que fornecessem parâmetros para a contratação de aprendizes.

Paralelamente, o Ministério Público do Trabalho incorporará, no início dos anos 2000, duas frentes de trabalho relacionadas à política de AP: 1) junto aos empregadores na fiscalização das condições de trabalho, bem como no acompanhamento da contratação de aprendizes e garantia de seus direitos trabalhistas e; 2) junto às entidades formadoras, no incentivo à criação de novas vagas em cursos de Aprendizagem.

Estas novas frentes de atuação contaram com a participação efetiva da Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho e da Criança e Adolescentes (Coordinfância) e das 24 Procuradorias Regionais do Trabalho.

Uma outra ação de caráter normativo, realizada em resposta ao disposto pelo Decreto nº 5.598/2005, que organizará a oferta dos programas de AP e subsidiará as entidades formadoras na sua elaboração, é a promulgação da Portaria n. 615<sup>49</sup>, de 13 de dezembro de 2007.

Esta Portaria cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem destinado à inscrição das entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica, buscando promover a qualidade pedagógica e efetividade social da política.

A Portaria estabelece que cabe à SPPE/TEM a responsabilidade pela operacionalização do Cadastro e a validação dos Programas de Aprendizagem, que passam a ser submetidos à apreciação do Poder Executivo.

De acordo com Ana Alencastro (2021), uma das principais razões para a criação do Cadastro era “organizar e orientar a atuação das entidades sem fins lucrativos”.

Após a publicação da Lei 10.097/2000 e do Decreto nº 5.598/2005, a contratação das ONGs começou a crescer, especialmente em resposta às demandas de contratação das empresas públicas, que, por lei, não podem contratar diretamente os jovens aprendizes. Conseqüentemente, como a Lei 10.097/2000 prevê que as entidades sem fins lucrativos podem atuar também como contratantes de aprendizes, elas passaram a atuar fundamentalmente apenas como intermediadoras de mão de obra para as empresas públicas, e não como ofertantes de programas de formação dos aprendizes. Então, a partir de 2007, com a implantação do Cadastro Nacional da Aprendizagem, passa a ocorrer uma maior organização dessa atuação e, junto com a fiscalização, o antigo tipo de atuação das ONGs, baseado somente na intermediação de mão de obra, passa a ser coibido (Alencastro, 2021).

---

<sup>49</sup> As disposições relativas ao Cadastro Nacional de Aprendizagem, bem como as diretrizes gerais e curriculares são modificadas, ao longo da segunda década dos anos 2000, por meio de duas Portarias: a 723/2012 e a Portaria 634/2018.

Além de vincular a atuação das ESFLS (Entidades sem Fins Lucrativos) às normas de avaliação de competência relativas à verificação da aptidão dessas organizações para ministrar programas de formação técnico-profissional, que permitam a inclusão de aprendizes no mercado de trabalho, e à sua devida inscrição e inscrição no Cadastro, por meio da geração de um Termo de Compromisso, a Portaria 615/2007 estabelecerá as diretrizes gerais<sup>50</sup> e curriculares da aprendizagem<sup>51</sup>, bem como descreverá os tipos de cursos<sup>52</sup> possíveis de serem ofertados.

Uma vez estabelecidas as bases normativas e organizacionais da política, é instituído, em 2007, o Fórum Nacional de Aprendizagem (Brasil, 2008) como instância de diálogo dos atores que participam da política. E, em 2008, é realizada a primeira Conferência Nacional de Aprendizagem, que contou com a participação do Presidente Luíz Inácio Lula da Silva. Nos anos seguintes, foram instalados os Fóruns Estaduais para mobilização dos estados na política.

---

<sup>50</sup> O Art. 4 da Portaria 615/2007 estabelece as seguintes diretrizes gerais, que devem ser observadas pelas entidades ofertantes na elaboração dos programas de aprendizagem: a) Qualificação social e profissional adequada às demandas e diversidades dos adolescentes; b) Caracterizar-se como início de um itinerário formativo, tendo como referência curso técnico correspondente; c) Promoção da mobilidade no mundo do trabalho pela aquisição de formação técnica geral e de conhecimentos e habilidades específicas como parte de um itinerário formativo a ser desenvolvido ao longo da vida do aprendiz; d) contribuição para a elevação no nível de escolaridade do aprendiz; e) Garantia das adequações para a AP de pessoas com deficiência; f) Atendimento às necessidades dos adolescentes e jovens do campo e dos centros urbanos, que exijam um tratamento diferenciado no mercado de trabalho em razão de suas especificidades ou exposição a situações de maior vulnerabilidade social, particularmente no que se refere às dimensões de gênero, raça, etnia, orientação sexual e deficiência; g) Articulação de esforços nas áreas de educação, do trabalho e emprego, do esporte e lazer, da cultura e da ciência e tecnologia.

<sup>51</sup> O Art. 4 da Portaria 615/2007 também estabelece as Diretrizes Curriculares a serem observadas pelas entidades na elaboração dos programas de aprendizagem: a) desenvolvimento social e profissional do adolescente e do jovem, enquanto trabalhador e cidadão; o perfil profissional e os conhecimentos e as habilidades requeridas para o desempenho de uma ocupação objeto de aprendizagem, descritos na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); as Referências Curriculares Nacionais aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação, quando pertinentes; as potencialidades do mercado local e regional de trabalho e as necessidades dos empregadores dos ramos econômicos para os quais se destina a formação profissional; e outras demandas do mundo do trabalho, vinculadas ao empreendedorismo e à economia solidária.

<sup>52</sup> Atualmente, são previstos quatro tipos de programas: por tipo de ocupação, programa de AP destinado a qualificar o aprendiz em determinada ocupação; por arco ocupacional, programa de AP destinado a qualificar o aprendiz para um determinado agrupamento de ocupações que possuam base técnica próxima e características complementares; tipo técnico de nível médio, programa de AP no qual a parte teórica da AP corresponde, integral ou parcial, ao curso técnico de nível médio; e tipo múltiplas ocupações, programa destinado a qualificar o aprendiz em determinado agrupamento de ocupações variadas. Os dois primeiros tipos citados foram estabelecidos, em 2007, pela Portaria 615. O tipo de curso técnico foi incorporado, em 2012, pela Portaria 723. O último tipo – múltiplas ocupações – foi proposto pela Portaria em vigor, a de n. 671/2021.

Portanto, em cerca de quatro anos, a partir da publicação do Decreto nº 5.598/2005, foram criadas as bases legais, de gestão, organizacionais e programáticas voltadas para a implementação da nova política de AP, que lhe conferiram um desenho próprio e irão permitir a sua implementação.

De acordo com Ana Alencastro (2021), foram nos anos de 2004 a 2008, que a AP começou a se tornar, de fato, uma política pública para a juventude no cenário nacional.

Pode-se afirmar que o principal e comum foco de atuação dos atores estatais, ao longo as duas décadas deste século, foi o de estabelecer as condições legais e as regras necessárias à ampliação da contratação de adolescentes e jovens pelas empresas de modo a garantir a efetividade da política. E, diferentemente de quase todas as demais políticas para a juventude criadas, ao longo dos dois governos dos Presidentes Luíz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, que foram descontinuadas, o alcance dos objetivos da nova política de AP, ao longo das duas últimas duas décadas, se deveu, fundamentalmente, de acordo com Ana Alencastro (2021) a dois fatores: a força da legislação que instituí as bases para a nova política, por meio da alteração da CLT, obrigando os empresários a contratarem jovens aprendizes, e a atuação dos auditores do trabalho e do Ministério Público do Trabalho, que fazem as empresas cumprirem a lei.

#### **4.1.2 A definição pelo Estado da atuação das empresas e o financiamento da expansão da política**

O Art. 429 da CLT determina que os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a contratar aprendizes, por meio do cumprimento da cota de contratação, e a matriculá-los nos Programas de Aprendizagem.

Por esse entendimento, além das empresas privadas, as entidades sindicais, entidades sem fins lucrativos, entidades filantrópicas, igrejas, condomínios, associações de moradores, associações de classes, conselhos profissionais, cartórios e outros afins não ficaram isentos do cumprimento da cota em razão de sua natureza jurídica, pois, embora não exerçam atividades econômicas, estão enquadrados no conceito de estabelecimento por exercerem atividades sociais e contratarem empregados sob o regime da CLT.

As autarquias que possuem empregados contratados pelo regime celetista enquadram-se nas normas legais e estão, portanto, obrigadas a contratar aprendizes e a cumprir a legislação de AP. No entanto, caso existam também empregados não celetistas, não é cabível sua inclusão na base de cálculo da cota de aprendiz.

De forma análoga, as empresas públicas e sociedades de economia mista também estão obrigadas a cumprir a cota de aprendizagem, podendo optar pela contratação direta dos aprendizes, hipótese em que deve ser realizado processo seletivo mediante edital, ou contratação indireta, por meio de Entidade Sem Fins Lucrativos – ESFL (Brasil, 2000). Perspectiva que expande, de maneira importante, a possibilidade de contratação dos aprendizes por estas instituições.

É facultativa a contratação de aprendizes pelas microempresas (ME), empresas de pequeno porte (EPP), inclusive as que são optantes pelo Simples (art. 11 da Lei nº 9.841/97), bem como pelas Entidades sem Fins Lucrativos (ESFL) que tenham por objetivo a educação profissional (art. 14, I e II, do Decreto nº 5.598/05).

Importante mencionar que, em 2018, com a publicação do Decreto nº 9.579<sup>53</sup>, que revoga o decreto 5.598/2005, as empresas que possuem ambientes e/ou funções perigosas, insalubres ou penosas também passaram a ser obrigadas a contratar aprendizes.

Essas empresas, como já apontado, devem preencher a cota por meio da contratação de jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos ou de pessoas com deficiência.

Alternativamente, os estabelecimentos podem optar pela execução das atividades práticas de adolescentes, de 14 a 17 anos, nas instalações da própria entidade encarregada da formação técnico-profissional, em ambiente protegido.

Além disto, é dada por lei a possibilidade a estes estabelecimentos de requerer junto à unidade descentralizada do MTE a assinatura de “termo de compromisso” para o cumprimento de “cota alternativa” em “entidade concedente da experiência prática do aprendiz”.

Firmado o “termo de compromisso” com o MTE, o estabelecimento contratante e a entidade qualificada, como as instituições do SNA ou as ESFLs, por ele contratado, deverão formar, conjuntamente, parceria com uma das entidades concedentes para a realização das aulas.

---

<sup>53</sup> O Decreto n. 9579/2018 mantém todos os dispositivos do Decreto de 2005, incluindo apenas este novo entendimento sobre a contratação de jovens pelas empresas insalubres por meio do Artigo 66.

Por entidade concedente, compreende-se, de acordo com o Parágrafo 2, do Art. 66, “os órgãos públicos, as organizações da sociedade civil e as unidades do sistema nacional de atendimento socioeducativo”.

É também determinado pelo Artigo 66 do Decreto 9.579/2018, que os aprendizes, a serem contratados pelas empresas e supervisionadas pelas entidades qualificadas, cujas atividades serão realizadas nas entidades concedentes, precisam ser selecionados a partir do Cadastro Público de Emprego, do Ministério do Trabalho, e deverão ser prioritariamente adolescentes em situação de vulnerabilidade social ou risco social.<sup>54</sup>

Com esta medida, bastante controversa no âmbito do setor empresarial, o MTE procurou garantir o alcance de dois objetivos da política: a contratação por quaisquer estabelecimentos de aprendizes, independentemente da natureza de suas ocupações, e do caráter de insalubridade e/ou de periculosidade para os adolescentes, e a maior inserção do público em situação de vulnerabilidade social na política.

Esta medida associada com a perspectiva também adotada pelo MTE de ampliação das ocupações, considerando a Classificação Brasileira de Ocupações, passíveis de formação técnica-metódica, como historicamente convencionou-se denominar a formação da AP, gerou, ao longo da segunda década dos anos 2000, uma elevada ampliação dos estabelecimentos obrigados a realizar a contratação de aprendizes.

Este quadro de maior pressão do MTE, através da atuação da Secretaria de Inspeção do Trabalho junto às empresas cujas atividades representam risco aos adolescentes e jovens, como os segmentos de asseio e conservação, transporte e segurança pública, no sentido de ampliação de novas contratações vinculando-as prioritariamente, por meio da instituição do recurso da “cota alternativa”, a

---

<sup>54</sup> O Decreto 9.579/2018 é a primeira legislação que trata da AP a especificar o entendimento acerca do público em situação de vulnerabilidade social. Para o Decreto, estão incluídos no grupo de “vulnerabilidade social” os seguintes grupos de jovens e adolescentes: adolescentes egressos do sistema socioeducativo ou em cumprimento de medida socioeducativa; jovens em cumprimento de pena no sistema prisional; jovens e adolescentes cujas famílias sejam beneficiárias de programas de transferência de renda; jovens e adolescentes em situação de acolhimento institucional; jovens e adolescentes egressos do trabalho infantil; jovens e adolescentes com deficiência; jovens e adolescentes matriculados em instituição de ensino da rede pública, em nível fundamental, médio regular ou médio técnico, incluída a modalidade de EJA; e jovens desempregados e com ensino fundamental ou médio concluído em instituição de rede pública.

contratação de adolescentes na faixa etária de 14 a 18 anos, em situação de vulnerabilidade, além da exigência mais ampla de contratações para todos os segmentos, se constituirá como um ponto crítico de resistência de parte do setor empresarial no interior da política.

Entretanto, a despeito da existência de resistências ao modelo de atendimento proposto pela política, as empresas, de um modo geral, aderiram à política, nas primeiras décadas dos anos 2000, mesmo que realizando somente o volume mínimo de contratações exigido por lei.

#### **4.1.3 Os Sistemas Nacionais de Aprendizagem: manutenção da base de oferta da nova Aprendizagem Profissional**

Como já mencionado no capítulo anterior, o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial foram criadas, respectivamente pelos Decretos-Lei nº 4.048/1942 e nº 8.621/1946, com a mesma finalidade: organizar e administrar, em todo o país, escolas de Aprendizagem Profissional para os industriários, no caso do Senai, e comerciários, no caso do Senac. Os Decretos são similares em seus conteúdos e nas disposições legais que tratam principalmente da natureza jurídica de tais instituições. Entre elas destacam-se:

- A responsabilidade da Confederação Nacional da Indústria e da Confederação Nacional do Comércio pela criação e a organização, respectivamente, do Senai e do Senac. Ambas, CNI e CNC, atuam como sistemas confederativos de representação sindical da indústria (CNI) e do comércio (CNC), sendo constituídos, respectivamente, pelas Federações das Indústrias e do Comércio dos Estados e do Distrito Federal que lhes forem filiadas e pelo conjunto dos sindicatos filiados às Federações.
- O estabelecimento da forma da manutenção dessas instituições - pagamento de contribuições, de caráter compulsório, dos estabelecimentos industriais, no caso do Senai, e comerciais, no caso do Senac, cujas atividades estivessem enquadradas nas Federações e Sindicatos coordenados e enquadrados nas Confederações citadas acima, (Brasil 1942, 1946).

Logo, em relação à natureza jurídica e a sua manutenção financeira, os Serviços Nacionais de Aprendizagem, enquadrados por lei como Serviços Sociais Autônomos, possuem regime de direito privado, sem fins lucrativos, com administração e patrimônios próprios, mantidas por contribuições compulsórias parafiscais<sup>55</sup> (Ramos, 1977). destinadas a ministrar assistência, promoção social e/ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, em todo o território nacional, e em cooperação com o Poder Público.

Por conseguinte, desde a sua criação na década de 1940, os Serviços Nacionais de Aprendizagem são geridos em caráter privado por suas respectivas confederações patronais, às quais se vinculam<sup>56</sup> (BRASIL, 1942). Por esta configuração comum, vem sendo denominadas de forma genérica como “Sistema S”.

Na década de 1940, a participação dessas entidades na política pública da AP ocorre, portanto, majoritariamente, por meio da criação de cursos de aprendizagem voltados para os adolescentes contratados como aprendizes em ocupações profissionais vinculadas aos seus setores, como descrito no capítulo anterior.

A partir da década de 1990, novos Serviços Nacionais de Aprendizagem são criados e a eles também é definida a atribuição de ofertar cursos de AP para os jovens contratados pelas empresas como aprendizes<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Contribuições parafiscais são tributos brasileiros incluídos na espécie tributária chamada contribuição especial no interesse de categorias econômicas ou profissionais. Sua arrecadação é destinada ao custeio de atividade paraestatal, ou seja, atividade exercida por entidades privadas, mas com conotação social ou de interesse público. Exemplo: a atividade desenvolvida pelo SENAI, SENAC, SEBRAE.

<sup>56</sup> As contribuições para o Senai e/ou para o Senac, instituídas pelos Decretos-Leis nº 4.048 de 1942, 4.936 de 1942, 6.246 de 1944 e 8.621 de 1946, são arrecadadas das empresas, segundo sua atividade preponderante, industrial ou comercial e destinadas a cada uma daquelas entidades. No caso do Senai e do Senac é legalmente prevista a arrecadação compulsória de 1% do montante da folha de pagamento pelas suas respectivas empresas contribuintes. Já no caso de outros SNA, como Senar, Senat e SESCOOP é prevista a arrecadação de 2,5% pelas suas respectivas empresas e cooperativas arrecadoras. A diferença de montante deve-se ao fato de que as SNAs criadas posteriormente ao Senai e ao Senac acumulem a função de promoção e de assistência social, além daquela prevista de ensino profissionalizante.

<sup>57</sup> As entidades integrantes do Sistema S, atualmente, são as seguintes: i) Ligadas à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); ii) Ligadas à Confederação Nacional do Comércio: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Social do Comércio (SESC); iii) Ligadas ao Sistema Cooperativista Nacional: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); iv) Ligadas à Confederação Nacional da Indústria: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI); v) Ligadas à Confederação Nacional do Transporte: Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Apenas quatro

Devido justamente à natureza jurídica e a sua constituição histórica destinada à oferta da aprendizagem, aos SNAs foi garantida a prioridade no atendimento às demandas das empresas pela Lei 10.097/2000.

Entre as principais mudanças relativas à atuação dos SNAs trazidas pela Lei 10.097/2000 destaca-se a perda da exclusividade na oferta de cursos ou vagas técnico-profissionais para atendimento das demandas dos estabelecimentos, na medida em que mais três atores sociais se tornam habilitados por lei para oferecer formação técnico-profissional para os aprendizes: as Escolas Técnicas de Educação; as ESFLs, que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; e as Entidades de práticas desportiva das diversas modalidades filiadas ao Sistema Nacional de Desporto e aos Sistemas de Desportos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Cabe considerar um segundo elemento impactante nos SNA com a Lei 10.097 de 2000: a exigência legal de uma maior submissão às definições programáticas, de gestão e de fiscalização definidas pelos órgãos do poder público.

Os SNAs, ainda que tenham mantido o papel de colaboradores na concepção da política, passam com o novo arcabouço legal a compartilhar tal função colaborativa com os demais entes qualificados como ofertantes de cursos e de vagas para as diversas demandas empresariais.

Além disso, na medida em que novas definições acerca da operacionalização e da fiscalização do programa da AP são publicadas por meio de Decretos e Portarias, o papel dos SNAs, assim como dos demais entes, como ofertantes de Programas de Aprendizagem, tornam-se cada vez mais definidos e normatizados.

Estas definições, como mencionado anteriormente, começam a surgir a partir das publicações do Decreto n. 5.598 de 2005, que revoga o Decreto 31.546 de 1952, com a finalidade de modificar a regulamentação de contratação de aprendizes e dá outras providências.

Em relação à oferta das matrículas de aprendizagem, cabe considerar que, em observância à natureza jurídica dos SNAs e às finalidades estabelecidas pelas

---

(SESCOOP, SENAR, SEST e SENAT) foram instituídos após a Constituição Federal de 1988. Foram criados com o intuito de prover, gratuitamente, formação profissional e acesso a lazer e cultura aos trabalhadores brasileiros (Senado Federal, 2017).

legislações que dispõem sobre as criações do Senai, Senac, Senar, Senat e SESCOOP, essas instituições devem obrigatoriamente ofertar cursos e vagas gratuitas no âmbito da AP destinados, principalmente, aos jovens contratados pelas empresas arrecadoras.

Em 2008, com a publicação dos Decretos nº 6.633 e nº 6.635, que alteram e acrescem dispositivos aos Regimentos Internos, respectivamente, do Senac e do Senai, ambas as instituições passaram a ser obrigadas a destinar, em seus orçamentos anuais, parcela de suas receitas líquidas da contribuição compulsória geral a vagas de gratuidade em cursos e programas de educação profissional para pessoas de baixa renda, preferencialmente, trabalhador, empregado ou desempregado, matriculado ou que tenha concluído a educação básica, observadas as diretrizes e regras estabelecidas pelos seus Conselhos Nacionais. (BRASIL, 2008)

Por conseguinte, em especial, nos casos do Senai e do Senac, principais ofertantes de cursos e vagas de AP e em termos de volume de atendimento, a definição do montante de vagas em programas a serem disponibilizadas anualmente para as empresas arrecadoras passou, a partir de 2008, a ter como critério o volume de recursos financeiros disponível (receita compulsória líquida arrecadada), anualmente, destinado à abertura de vagas gratuitas no âmbito de seus respectivos Programas de Gratuidade.

Logo, o Senai e Senac passaram a determinar, desde então, em suas diretrizes internas destinadas a organizar tais Programas, a priorização de abertura de vagas gratuitas para os jovens aprendizes contratados e encaminhados pelas empresas arrecadoras em detrimento de vagas destinadas aos demais cursos também previstos no âmbito destes mesmos programas (cursos de Qualificação Profissional, Técnicos de nível médio e de Aperfeiçoamento Profissional).

Como resultado deste enquadramento da oferta de AP no âmbito dos Programas de Gratuidade, pode-se afirmar que as vagas disponibilizadas, anualmente, pelo Senai e pelo Senac para atender as empresas arrecadoras estão, portanto, limitadas ao montante das receitas destinadas aos seus Programas de Gratuidade definidas por lei (Brasil, 2008).

Como a oferta de matrículas é limitada pelos recursos financeiros destinados a este fim, previstos pelos Programas de Gratuidade, e a demanda das empresas vem aumentando significativamente devido à intensificação do processo de

fiscalização pelas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) em relação ao cumprimento das cotas de contratação de aprendizes, movimentos de pressão das empresas sobre o Senai e o Senac vêm ocorrendo, ao longo dos últimos anos, para a ampliação de vagas nos programas de AP destinadas aos aprendizes contratados.

Ainda assim a oferta das vagas e o número de matrículas dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem, em especial do Senai e do Senac<sup>58</sup>, representam a grande maioria da oferta de aprendizagem, ao longo dos últimos vinte anos.

Importante observar que, de um modo geral, não há exigências de seleção por nível de escolaridade e por faixa etária dos cursos oferecidos para os aprendizes pelas instituições do Sistema Nacional de Aprendizagem.

A grande maioria dos cursos que compõem os Programas de Aprendizagem são cursos de qualificação profissional, ou seja, correspondem a um nível de formação inicial no âmbito da classificação dos cursos de educação profissional e tecnológica.

Portanto, o processo de adaptação dos SNAs à nova política de AP se deu por meio da destinação de mais amplos recursos financeiros próprios destinados para este fim e da organização de equipes e de propostas pedagógicas e curriculares específicas com base nas determinações legais.

#### **4.1.4 As entidades sem fins lucrativos: vetor de expansão e nova configuração da Aprendizagem Profissional**

A participação das ESFLs, em conformidade com a Lei 10.097/2000, representa um pilar fundamental sobre o qual foi construída a nova política pública da AP.

Além de responder aos aspectos programático e paradigmático da formação, a participação do terceiro setor, por meio das ESFLs, atende aos anseios reformistas do Estado brasileiro das décadas de 1990 e início dos anos 2000.

---

<sup>58</sup> Do total de 393.920 aprendizes em 2020, o Senai e Senac, juntos, abarcam quase 80% das matrículas. Esses números espelham a dimensão e o protagonismo das duas instituições no cenário da implementação da Política de AP no Brasil, o que reflete a tendência de prioridade do atendimento à AP por parte dessas duas instituições ao longo das duas últimas décadas (Brasil, 2021).

A alteração da política da AP foi inspirada nas iniciativas próprias desse período histórico e voltadas para a diminuição da participação do Estado como financiador e executor das políticas públicas e para uma ampliação da articulação entre o setor público e o privado, por meio de novos arranjos institucionais, como, por exemplo, as parcerias público-privadas, em nome de uma maior eficiência e racionalidade do Estado (Velo, 2015).

Nesse contexto ideológico do Estado mínimo e eficiente, busca-se garantir a ampliação do alcance da AP por meio da multiplicação dos contratos realizados pelas empresas e da atuação ampliada de novos atores sociais como entidades formadoras.

Assim, independentemente da atuação dos SNAs, que continuam fortemente presentes na política pública desde sua fundação, a possibilidade de participação do terceiro setor visou trazer formas mais flexíveis à formação de aprendizes, sobretudo a partir da possibilidade de novas parcerias com as empresas de acordo com a Lei n.10.097 de 2000.

Segundo a Lei da Aprendizagem, há três possibilidades de atuação das entidades sem fins lucrativos: i) suprimento de cursos e vagas de AP para as empresas, na hipótese de impossibilidade de oferta pelos SNA; ii) contratação de aprendizes, caso em que não gera vínculo de emprego com a empresa tomadora de serviço; e, iii) por meio de realização de parcerias entre si (Brasil, 2000).

Em ambos os modelos as organizações sem fins lucrativos são remuneradas pelas empresas contratantes de aprendizes.

Importante destacar que, conforme determinação da Lei 10.097/2000, as ESFLs que desenvolvem o programa de AP precisariam estar registradas e ter o seu programa inscrito no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Esta exigência derivou, poucos anos mais tarde, na publicação da Lei n. 12.101/2009, e do Decreto n.º 7.237/2010. Tais legislações passaram a classificar as ações das ESFLs registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente para efeito da implementação da nova lei da AP como “atividade setorial” vinculada a uma “política de emprego” do MTE, substituindo o entendimento, até então vigente, de concebê-las como sendo de cunho intersetorial no campo da assistência social (Sgorla, 2015).

Portanto, com essa mudança de entendimento, as ESFLs, anteriormente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social, como entidades que ofertam serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais de forma gratuita, continuada e planejada para indivíduos em situação de vulnerabilidade ou em risco social e pessoal, perdem o direito à certificação como entidades beneficentes de assistência social, por meio da concessão do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), que as isentava do pagamento de seguridade social, e passam, portanto, a ser obrigadas a recolher os impostos devidos.

A partir daí, as organizações da sociedade civil passaram por uma gradativa adequação de suas nomenclaturas e de reordenamento de suas diretrizes para estarem em consonância com ambas as políticas, de assistência social e de AP<sup>59</sup> (Sgorla, 2015).

Em resumo, pode-se concluir que, ao longo dos primeiros anos de organização da política de AP, as ESFLs, que já atuavam por meio de programas assistencialistas junto à população de adolescentes vulneráveis e àquelas que realizavam intermediação de mão de obra, como o CIEE, passaram por significativas reestruturações de recursos humanos, em suas operações e em suas propostas programáticas.

Cabe, por fim, ressaltar, que os primeiros grandes contratantes de aprendizes captados, selecionados e formados pelas ESFLs foram os setores financeiros e as empresas públicas, que por exigência da Lei 10.097/2000, passaram a contratar aprendizes.

De acordo com a entrevista concedida pelo representante da ESPRO, no contexto de adaptação e organização desta entidade para atuar na política de AP, a partir de 2004, passou a atuar amplamente com o setor financeiro.

Eu sei que na metade do ano (2004), eu já tinha um contato na Febraban, pois todos os bancos estavam sendo pressionados pelo governo para ingressar na política de AP. Isto porque a ESPRO já estava com um contrato com o Unibanco e com o Itaú.

---

<sup>59</sup> Como consequência, observam-se, dois movimentos: a mobilização pelo reconhecimento do programa de AP na legislação da assistência social; e o reordenamento das atividades para adequação às novas normativas da assistência social. Esse último acabou por repercutir em nível nacional, sobretudo após o protagonismo do Centro de Integração Empresa Escola – CIEE, do Rio Grande do Sul. Em 2013, após uma série de ações empreendidas pelo CIEE daquele estado, o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre reconheceu os programas de promoção da integração ao mundo de trabalho no campo da assistência social e assegurou a inscrição de entidades de AP no âmbito da assistência social. Naquele mesmo ano, o governo federal publicou a Lei 12.868, que considerou as entidades formadoras da AP como “entidades de assistência social sem fins lucrativos”, que promovem a integração ao mundo de trabalho, segundo a Resolução CNAS nº 33 de 2011.

Nós (ESPRO) acabamos ficando, em pouco tempo, com quase todo o sistema financeiro<sup>60</sup>

Logo, formou-se, na primeira década de implementação da política, uma divisão do “mercado de oferta de formação de aprendizes”. De um lado, os Sistemas Nacionais de Aprendizagem, ofertando gratuitamente cursos de AP de qualificação profissional para as empresas privadas contribuintes que, previamente, selecionavam e contratavam os seus próprios aprendizes; e de outro, as ESFLs, com o papel mais amplo de não apenas formar, mas também selecionar e contratar os adolescentes e jovens aprendizes para prioritariamente atender as empresas públicas e o setor financeiro, por meio de contratos ou convênios com a previsão de repasse de recursos.

Com a ampliação das estruturas dedicadas à AP, as ESFLs expandiram o número de matrículas expressivamente ao longo da última década, passando a atender também empresas privadas, diversificando, por conseguinte, o perfil socioeconômico e de escolaridade dos jovens atendidos para além do público de adolescentes em situação de vulnerabilidade e social e mais baixa renda.

#### **4.1.5 Escolas técnicas: a nova AP longe do sistema de educação profissional e tecnológica**

A participação das escolas técnicas públicas, federais e estaduais, como entidades formadoras qualificadas em formação técnica-profissional metódica no âmbito da oferta do programa de AP é previsto pelo Artigo 430, da Lei 10.097/2000, conforme informado anteriormente.

Atualmente, o Portal do MEC ([portal.gov.br](http://portal.gov.br)) informa a existência de mais de 669 unidades de escolas técnicas públicas federais no Brasil vinculadas a 38 Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia, aos dois Centros de Educação Tecnológica (Cefet/MG e Cefet/RJ), à Universidade Tecnológica do Paraná, às escolas técnicas vinculadas às universidades federais; e ao Colégio Pedro II. Este conjunto de instituições públicas federais constituem a chamada Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT).

---

<sup>60</sup> Trecho extraído da entrevista concedida em março de 2022.

Esta rede atende a cerca de um milhão de matrículas por ano. Os 38 Institutos Federais correspondem a 90% das unidades da Rede e congregam o total de 581 campiis.

A oferta da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica está concentrada nos cursos técnicos (subsequentes e/ou integrados ao ensino médio), cerca de 60% na atualidade, estando o restante distribuído principalmente em cursos de graduação (Cursos de Tecnologia), formação de professores e pesquisa.

A natureza dessa oferta reflete as determinações do Decreto n. 6.095, de 2007, que estabelece as bases para a implementação de uma política de expansão da educação profissional e tecnológica na segunda gestão do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010).

Tal política estava baseada na integração das instituições federais de educação tecnológica para fins de constituição do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET), caracterizado como instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e *multicampi*, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, incluindo, em menor escala, os cursos de qualificação profissional, de nível inicial.

A vocação dos Institutos, de acordo com o Decreto, é formar e qualificar profissionalmente jovens para os diversos setores da economia em articulação com os setores produtivos da sociedade, estimulando o fortalecimento dos arranjos produtivos locais, mas também apoiar processos educativos que levassem à geração de renda e de trabalho (Azevedo; Turmena, 2017).

Os programas de AP em pleno processo de organização e expansão não foram inseridos neste contexto e nem mesmo citados nos documentos e legislações que tratam dessa reorganização e expansão da educação profissional por meio da instalação dos Institutos Federais.

Para Ana Alencastro (2021), apesar das escolas técnicas terem tido assento no Fórum Nacional de Aprendizagem, a participação nunca foi muito ativa como a atuação das ESFLs e dos SNAs. De acordo com a sua percepção, existia uma falta de percepção dos órgãos educacionais públicos relacionados à educação profissional acerca do potencial da AP na empregabilidade e inserção produtiva dos jovens.

Ana Alencastro (2021) relacionou essa resistência a uma certa dificuldade em compreender a legislação, pois os Institutos Federais poderiam articular a AP com a oferta dos cursos de qualificação e técnicos, por meio do encaminhamento dos seus alunos para as empresas como aprendizes.

Ao longo dos anos seguintes, algumas experiências dessa natureza começaram a surgir em alguns Institutos Federais, e, como será destacado posteriormente, a realização da reforma do ensino médio e novas legislações mais recentes tornaram mais evidentes as oportunidades de articulação da AP com o ensino técnico.

Portanto, a quase inexistente participação das Escolas Técnicas na primeira década de implementação da política de AP será mais um fator que colabora para ratificar a configuração da AP como um programa de educação não-formal voltado para a empregabilidade da população em situação de vulnerabilidade, ofertado de modo paralelo à educação escolar, e, por fim, também distante da nova conformação da rede pública de ensino profissional.

## **4.2 A emergência de sistemas de crenças e a configuração de coalizões**

Dois amplos “sistemas de crenças” foram mapeados, a partir da pesquisa e das entrevistas realizadas ao longo da elaboração desta tese, e rotulados respectivamente como “Proteção Social” e “Empregabilidade”.

De cada um deles emergem definições acerca de quais os problemas precisam ser enfrentados e os objetivos a serem alcançados pela política pública de AP, envolvendo importantes disputas políticas e técnicas entre atores estatais e sociais.

O primeiro “sistema de crenças” - “Proteção Social” - traz uma visão da AP como meio para o alcance da trabalho protegido, por meio de um contrato formal de trabalho, da elevação da escolaridade e da cidadania, em especial pelos adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social. Ou seja, concebe a experiência da realização do contrato de trabalho como aprendiz, conjugada ao ingresso nos Programas de Aprendizagem, oferecidos pelas entidades formativas, como um meio, um vetor de transformação social e educacional dos adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco social.

Nesta perspectiva, a AP transforma a experiência laboral, precária, ilegal ou informal da criança e do adolescente em um “trabalho educativo” cujos objetivos não se encerram na experiência laboral. Conjuga-se a essa experiência, a permanência dos adolescentes na escola, a geração de renda e a experiência no mercado de trabalho formal. A política é, portanto, interpretada como um meio para retirar, em especial, os adolescentes em situação de vulnerabilidade de um ciclo de exploração e de pobreza.

O segundo “sistema de crenças” rotulado por esta tese como “Empregabilidade” concebe a experiência do modelo dual, constitutivo da política pública de AP, essencialmente, como vetor ao combate do desemprego juvenil e da agenda de produtividade do setor produtivo brasileiro.

Para este sistema de crenças a experiência laboral deve ser em si objeto de aprofundamento e aperfeiçoamento pelo Estado brasileiro. A formação e a experiência profissional adquiridas, em especial, pelos jovens, por meio da AP deve lhes permitir ingressar, permanecer e se mover, de um modo mais qualificado, no mercado de trabalho.

Ambos os “sistemas de crenças” são constituídos pelo compartilhamento de valores, ideias e crenças semelhantes de um conjunto de atores, estatais e sociais, presentes no subsistema da política pública de AP.

Tendo como protagonistas, o Ministério Público do Trabalho, principal órgão estatal, proponente da reconfiguração da AP, na década de 1990, como “vetor do direito à profissionalização” dos adolescentes em situação de vulnerabilidade, e de um conjunto de auditores do trabalho da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), o primeiro “sistema de crenças” a ser apresentado agrega também, com graus de compartilhamento de valores e ideias distintos, as ESFLs.

Tais entidades, como mencionado no segundo capítulo desta tese, foram inseridas na política de AP devido, principalmente, ao fato de atuarem justamente com o público de adolescentes e jovens em situação de risco e vulnerabilidade social.

No âmbito do segundo “sistema de crenças” destacam-se os Sistemas Nacionais de Aprendizagem Profissional, em especial o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que traz na história de sua conformação institucional o posicionamento da integração da AP à agenda da industrialização e do fortalecimento do setor produtivo como alicerce de desenvolvimento social.

Faz parte deste “sistemas de crenças” uma forte agenda de fortalecimento da AP como vetor da ampliação do teor da empregabilidade e da inclusão produtiva dos jovens de baixa renda na política e, principalmente do aumento da produtividade dos setores produtivos nacionais.

Integram esse “sistema de crenças”, com graus distintos de compartilhamento de valores e ideias, as escolas técnicas públicas, em cuja agenda incorpora-se a perspectiva de integração da AP à formação de nível médio e, conseqüentemente o fortalecimento da “aprendizagem de nível técnico”.

Os dois “sistemas de crenças” serão apresentados a seguir, por meio da visão e das ideias dos atores estatais e sociais implicados em cada um deles e, posteriormente por meio das coalizões formadas, a partir do compartilhamento destas respectivas crenças. Para o detalhamento das coalizões, além das entrevistas semiestruturadas, foram utilizados documentos públicos e legislativos constitutivos do processo de implementação da política.

Importante destacar, como será descrito a seguir, que todos os atores implicados em ambos “sistemas de crenças” compartilham de um mesmo entendimento sobre a importância das conquistas dos direitos sociais, trabalhistas e previdenciários dos adolescentes e jovens aprendizes, alcançados por meio da Lei 10.097/2000 e do Decreto 5.598/2005.

Da mesma forma, ambos compartilham os entendimentos basilares da política fornecidos pela Lei 10.97/2000, acerca do cumprimento compulsório de cotas de contratação de aprendizes pelas empresas e dos conceitos de “contrato de aprendizagem” e de AP como mencionados nos capítulos anteriores.

Logo, a seguir, serão destacados, principalmente, as ideias, valores e crenças que distinguem os “sistemas de crenças” constitutivos da política baseados nos denominados núcleos políticos e secundários.

#### **4.2.1 Sistema de crença “Proteção Social”: a Aprendizagem Profissional como vetor de inclusão social de adolescentes em situação de vulnerabilidade social**

A forma pela qual o Ministério Público do Trabalho compreende as finalidades, a agenda e, em especial, o público prioritário da política pública de AP reflete as bases valorativas e propositivas de um dos “sistemas de crenças” presentes no interior do subsistema desta política.

Como mencionado no capítulo anterior, foi, em especial, por meio do protagonismo do Ministério Público do Trabalho que a AP passou a adquirir novos contornos identitários, transformando-se em “vetor do direito à profissionalização dos adolescentes e jovens”, conforme disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Logo, pode-se afirmar que as considerações extraídas da entrevista junto à Coordinfância (Coordenadoria Nacional de Combate à Exploração do Trabalho da Criança e do Adolescente), do Ministério Público do Trabalho, fornecem os alicerces a partir dos quais as demais reflexões e proposições dos representantes dos Auditores Fiscais do Trabalho e das ESFLs irão se sustentar e se amplificar.

Nesta perspectiva, a investigação acerca dos valores, das visões e das proposições trazidas por estes atores estatais e sociais, citados acima, colaborou para a percepção acerca da emergência de um “sistema de crenças” específico no interior do subsistema da política pública da AP.

Com base no compartilhamento deste específico “sistema de crenças”, estes atores estatais e sociais promoveram uma série de medidas específicas na esfera da política, como também será apontado aqui.

De acordo com a responsável pela gestão e coordenação da Coordinfância, o Ministério Público do Trabalho compreende que a política pública de AP foi reconfigurada, a partir do ano 2000, como fundamentalmente um instrumento de prevenção e erradicação do trabalho infantil. Logo, a sua finalidade deveria ser a de promover o trabalho protegido e educativo para os adolescentes entre 14 e 16 anos.

Na configuração atual, ela vem dentro do contexto da elevação da idade mínima de trabalho de 14 para 16 anos. Disto veio a preocupação do Estado brasileiro, inclusive do próprio Ministério do Trabalho na época, enfim, do Parlamento.

Os milhares de adolescentes ficariam fora do mercado de trabalho (...) especialmente na faixa de 14 a 16, né?

Como é que esses meninos que estavam trabalhando em situação irregular de trabalho infantil e não poderiam ingressar no mercado formal de trabalho, como é que eles ficariam nesse contexto? Então, isso está lá no histórico legislativo, né? (tal situação) fundamentou, inclusive, o requerimento de urgência de tramitação do PL na Câmara dos Deputados.

É exatamente este o foco (da aprendizagem) - evitar o trabalho infantil do adolescente e promover o trabalho protegido.

Enfim, então, o Ministério Público do Trabalho enxerga a AP nessa linha, como uma política que reúne emprego, renda, qualificação profissional, inserção protegida e elevação da escolaridade, porque na época também havia essa preocupação com a elevação da escolaridade no Brasil, que tinha altas taxas de evasão escolar. O ensino até os dezessete anos não era obrigatório como é hoje, né?

(Portanto) a Coordinfância promove o fomento do cumprimento da cota de AP para prevenir o trabalho infantil, para fazer a migração do trabalho infantil para o trabalho protegido. Ser promotora da AP é promovê-la como vetor da garantia do direito à profissionalização dos jovens<sup>61</sup>.

No que se refere aos jovens de 16 a 18 anos, apesar de a legislação permitir o trabalho fora da condição de aprendiz, a coordenadora da Coordinfância enfatizou que a AP nesta faixa etária, por agregar um “trabalho educativo”, e colaborar para a permanência do jovem na escola, deveria ser fortalecida e incentivada pelo Estado.

A lei permite esta condição. Permite que um adolescente de 16 a 18 anos possa trabalhar também fora do contexto da Aprendizagem Profissional. Ele (o adolescente) pode por força da lei trabalhar. Mas este trabalho não agrega nada. A AP agrega. É educativa. Inclusive eleva a escolarização. Os próprios conteúdos ministrados na AP fazem o adolescente crescer, se desenvolver e permanecer na própria escola. É uma relação simbiótica, mútua, né?<sup>62</sup>

Ainda em relação a definição do público-alvo, das finalidades, da agenda e dos impactos, cabe destacar, respectivamente, as seguintes visões e proposições da representante do Ministério Público do Trabalho:

(a Aprendizagem Profissional) deve atender adolescentes de 14 a 18 anos em situação de vulnerabilidade social.

(a política) é intersetorial. Na medida em que ela foi realmente pensada para esses adolescentes em situação de vulnerabilidade, ela possui um cunho educacional muito forte, porque ela tem uma dupla função – profissionalizar e garantir a permanência, o retorno para a escola.

Os conteúdos que são ministrados ajudam o adolescente a progredir e crescer no campo educacional. Têm representantes que falam que a política tem finalidade totalmente educacional. Outros vão dizer que ela é totalmente social. Acho que são os dois juntos.

Ninguém olha para o histórico da lei. O povo finge que não existe. A forma como a agenda deve ser interpretada está no histórico da lei. Tem o método histórico sistemático, lógico, gramatical da história recente da Aprendizagem Profissional. Ela está posta. A história da lei fala por si. Ela (a política da Aprendizagem Profissional) tem gargalos, mas não é porque tem gargalos que a gente vai destruir ou deturpar a política. Vamos corrigir os erros. Então, o que eu posso dizer é que a AP tem um escopo definido, mas ela não foi fiscalizada como deveria ter sido nesses últimos anos como uma política para o adolescente vulnerável, que é o seu

<sup>61</sup> Trecho extraído da entrevista com a representante da Coordinfância, concedida em 14 de março de 2022.

<sup>62</sup> Trecho extraído da entrevista com a representante da Coordinfância, concedida em 14 de março de 2022.

público prioritário, como está no Artigo 227 da Constituição Federal, nem pelo Ministério do Trabalho e nem pelo Ministério Público do Trabalho.

(a aprendizagem) tem um impacto social muito maior que é difícil de mensurar, que é a ressocialização, a ressignificação de valores e o resgate da cidadania do adolescente. Não é que a preparação para o trabalho em si seja um aspecto secundário, mas na AP o impacto social é muito mais amplo. Se os adolescentes estão indo para o mercado de trabalho (depois da AP) é porque ele teve um outro acompanhamento durante o Programa. Tudo o que ele conseguiu formar de valor, de laços afetivos, que ele construiu naquele ambiente de aprendizado, inclusive com os professores. Tudo aquilo é transformador na vida dele. Isso é o impacto da Aprendizagem<sup>63</sup>.

Estes trechos extraídos da entrevista com a representante da Coordinfância evidenciam o cerne dos valores e da visão central de um dos mais importantes atores estatais promotores da nova política pública da AP. É este ator estatal que, inclusive, promoverá e estimulará o ingresso das ESFLs na AP, a partir do ano 2000, como mencionado no capítulo anterior, de modo a garantir a implementação do atendimento aos adolescentes em situação de vulnerabilidade social, ou seja, de cumprir o seu caráter assistencial e social.

Portanto, com o objetivo de evidenciar como as concepções do Ministério Público do Trabalho ecoam e se expandem nas reflexões, valores e proposições de outros atores sociais, fornecendo, assim, contornos próprios a um “sistema de crenças”, foram destacados abaixo alguns trechos das entrevistas com os representantes das ESFLs, que participaram da pesquisa desta tese, acerca das finalidades, função social, agenda e impacto da AP.

Toda hora alguém quer mexer na Aprendizagem Profissional. Toda hora eu tenho que alterar alguma coisa. E, vem muito dessa visão de que a AP tem que ser mais voltada para as demandas das empresas. E, eu acho que a chegada das ESFLs na política veio mostrar que é necessário ampliar o campo de atuação e finalidade da política.

Eu digo para todos: - Gente é a única lei no Brasil que tem como finalidade integrar educação, trabalho e assistência social<sup>64</sup>.

O principal impacto da AP é o combate à desigualdade social. É nivelar essa desigualdade, que ela é real, ela existe. A AP é um programa tão inclusivo, em tantos aspectos. Quando eu lido com essa população que vem de uma comunidade em que as famílias inteiras, os pais, sempre trabalharam com o emprego informal.

<sup>63</sup> Trecho extraído da entrevista com a representante da Coordinfância, concedida em 14 de março de 2022.

<sup>64</sup> Trecho extraído da entrevista com a representante da CESAM, concedida em 11/04/2022.

E, o adolescente da AP é o primeiro da família com uma carteira assinada. Ele é o primeiro da família que tem o 13º, que tem o seu salário todo mês. Ele é o primeiro da família que, por estar trabalhando, também consegue uma bolsa de estudo e também pode pagar mais uma parte para entrar na faculdade. Vai ser o primeiro a ter um curso superior na família. Vai ser o primeiro da casa. Ele é o primeiro da rua, que ao chegar da escola, não fica sentado na calçada ou usando droga.

Eu tenho jovens, que dizem nunca terem andado no elevador de um prédio bacana, chic. Nunca tentaram entrar num lugar como aquele, que a família e ele nunca frequentaram. Não estou dizendo que nunca entraram em um teatro, mas em um prédio. Uma parcela grande da nossa população, que nunca entrou num shopping e que acha que não pertence a esses lugares. E, de repente, ele se vê lá dentro, trabalhando e interagindo com outras pessoas<sup>65</sup>.

Vou replicar uma fala que eu fiz em uma audiência pública...A AP tem que ser a terceira agenda, causa social, do Brasil. A primeira é o combate à fome. A segunda é a promoção da saúde. E, a terceira é o futuro da Aprendizagem, porque é uma educação no contexto do trabalho. Ela dá um combustível para o adolescente seguir em frente na educação e no trabalho. Claro, que complementada com o ensino médio, que ele precisa cumprir. Essa terceira causa, agenda, se fosse, de fato, percebida como relevante, ajudaria absurdamente na realização da primeira e da segunda agendas. No meu entendimento essa é agenda, a questão prioritária, a garantia ao acesso ao mundo do trabalho por meio de um programa em que o jovem possa ser assistido socialmente e aprender trabalhando, sendo remunerado. Mas, principalmente, que, ao fazer isso, possibilite uma maior autonomia, que faça ele (o jovem) ser protagonista da sua vida. E que faça ele perceber que precisa continuar estudando e evoluindo<sup>66</sup>.

Então, primeiro há uma finalidade educacional de combate a evasão escolar. A AP não é uma escola, não é educação formal, mas ela fomenta a vida escolar, porque ela permite, dentro da carga horária, que o adolescente estude. Se ele reprovar por falta, ele sai da Aprendizagem. É um motivo de desligamento do aprendiz. O estudante que percebe essa regra, no mínimo, ele não vai faltar, porque se ele reprovar por falta, ele perde o contrato. Então eu acho que, assim como se você fosse colocar assim no ranking, combater a evasão escolar é, de fato, uma das principais finalidades<sup>67</sup>.

Para este “sistema de crenças”, mais do que o emprego em si para o aluno egresso dos Programas de Aprendizagem Profissional, a ampliação das condições de empregabilidade, em uma perspectiva mais geral, é que deveria ser alcançada pela política.

[...] eu não acho que o emprego do aprendiz deva ser o impacto, o resultado final, mas, sim, a promoção de uma possibilidade futura. Não deveria ser o emprego o impacto, porque eu tenho jovens que mudam completamente. Famílias que mudam completamente o seu estilo, as suas condições de vida. Ele (o jovem) passa a ter outros interesses, o interesse de fazer um curso superior, por exemplo.

<sup>65</sup> Trecho extraído de entrevista com representante da Rede Cidadã, entrevista concedida em 22/03/22.

<sup>66</sup> Trecho extraído de entrevista com representante da ESPRO, concedida em 28/03/2022,

<sup>67</sup> Trecho extraído de entrevista representante do CIEE, concedida em 06/04/2022.

Eu também acho que a AP gera um impacto automaticamente na economia. Porque é dinheiro circulando, é consumidor circulando. É família beneficiada, que, inclusive, pode diminuir a sua dependência dos programas de transferência de renda do governo<sup>68</sup>.

Em relação ao público-alvo da política todos os entrevistados representantes das entidades sem fins lucrativos convergem com a visão apresentada pela representante do Ministério Público do Trabalho acerca da necessidade de se garantir a prioridade do atendimento pela política de AP para o adolescentes de 14 a 18 anos em situação de vulnerabilidade. Tal convergência se deve ao fato de tais instituições atuarem historicamente junto a este público.

Por termos um certificado de assistência social o adolescente em situação de vulnerabilidade é o meu público prioritário. O nosso público é o público do CAD Único. São as famílias do CAD Único que são caracterizadas como o público da assistência social. E também pessoas com deficiência.

(a política de AP deve atender) prioritariamente os jovens em situação de vulnerabilidade social, porque, sim, ele tem uma maior dificuldade de acesso e de formação para conquistar o seu primeiro emprego formal, um emprego digno e com todos os direitos sociais e trabalhistas garantidos. Eu não tenho a menor dúvida que eles têm muito mais dificuldades. Sobra para eles o trabalho de carregar caixa de feira.

(Trechos extraídos de entrevista com representante da Rede Cidadã, concedida em 22/03/22)

Entretanto, para o conjunto das ESFLs, o cumprimento desta priorização vem se tornando algo complexo e de difícil alcance face as resistências de contratação dos adolescentes em situação de vulnerabilidade pelas empresas que, de um modo geral, preferem contratar jovens a partir de 17 e 18 anos com uma mais robusta formação profissional. Deste cenário de conflito, decorrem distintas reações e estratégias das ESFLs.

Então eu vejo que eles (adolescentes em situação de vulnerabilidade) são sim uma prioridade da política, mas eu vejo também que a gente não consegue ter isso sem ter a empresa ao nosso lado.

Quando a gente vai fechar um contrato, a empresa precisa entender quem é o nosso público, com quem nós trabalhamos, o que a gente quer alcançar. E, aí a gente já deixou de fechar contrato com empresas que não estão de acordo com aquilo que a gente acredita e faz.

...tem empresa que fala assim: “me manda a descrição das competências. Ele tem que saber *excel* avançado, inglês etc”

Nenhum adolescente vulnerável de 15 anos vai ter estas competências.

Mas, tem a empresa que está com a gente. Ela precisa entender que, se ela estiver disposta, ela vai ter um bom funcionário. Mas, a empresa precisa dedicar um pouco mais de tempo para poder acompanhar o aprendiz. Porque as empresas que não

<sup>68</sup> Trecho de entrevista com representante da Rede Cidadã, concedida em 22/03/22.

entendem isto, a gente não consegue ficar. Não é o caso do perfil da CESAM. A gente não fecha o contrato<sup>69</sup>.

Então, ...qual é a nossa responsabilidade em ser uma entidade comprometida também com a assistência social? Garantir preponderância no encaminhamento prioritário do adolescente vulnerável para as empresas. Agora, nem toda empresa absorve esse vulnerável.

A gente torce para que ele tenha a empregabilidade garantida, seja efetivado. Então, quando você me pergunta sobre o nosso papel na inserção desse público, é 100% de comprometimento voltado para ele. A diferença é que eu não nego o acesso aos demais.

A gente busca esse público nos CRAs, nos centros de referência dos Conselhos Tutelares; fazendo oficina para captar esse público; e, ao incluí-lo no banco de dados, deixa ele esperando o momento que tiver uma vaga para que possamos fazer o encaminhamento. Quando tem uma vaga, a gente faz o encaminhamento.

O grupo do serviço social do CIEE é muito forte, porque não basta encaminhar o adolescente em situação de vulnerabilidade e a empresa contratar. É preciso dar assistência para esse jovem, porque este público tem os vínculos sociais rompidos nas suas diversas esferas. Então, ele precisa de um acompanhamento social, familiar e educacional. Daí o serviço social fica na retaguarda<sup>70</sup>.

Há ainda questionamentos das próprias entidades acerca da viabilidade e da pertinência de incluir os adolescentes de 14 anos no ambiente de trabalho, em empresas, mesmo que em situação protegida e efetuando trabalho de cunho educativo, evidenciando a complexidade e as contradições dessa proposição da política.

[...] eu acho que esse jovem de quatorze anos, ele ainda deveria estar sobre a batuta da escola, com tempo integral para dar mais oportunidade para ele; para depois ele ir para o trabalho, porque eu também acho que é muito cedo. Ela (a Aprendizagem) traz muitos benefícios. Eu não posso deixar de considerar isso. Mas, eu também entendo que o adolescente no auge de seus quatorze anos vai ter muita dificuldade de estudar e trabalhar.

A gente fica entre a cruz e a espada. Eu vejo nitidamente que se aos quatorze anos os jovens da Fundação Casa tivessem conseguido um emprego como aprendizes, eles não teriam entrado para esse mundo do crime, e não estariam lá na Fundação Casa hoje com 17 anos.

As empresas têm tanta resistência quanto desconhecimento de que podem contratar um adolescente de quatorze anos por essa questão da imaturidade da idade. Algumas empresas até falam: - “nossa tão novinha essa menina para trabalhar.” Mas, muitas empresas acolhem, se sentem responsáveis, abraçam esse público<sup>71</sup>.

A despeito dessas dificuldades, esta visão de que a AP deve atuar prioritariamente junto ao público de 14 a 18 anos em situação de vulnerabilidade

<sup>69</sup> Trechos extraídos de entrevista com representante da CESAM, concedida em 11/04/2022.

<sup>70</sup> Trechos extraídos de entrevista com representante do CIEE, concedida em 06/04/2022.

<sup>71</sup> Trechos extraídos de entrevista com a representante da Rede Cidadã, concedida em 22/03/2022.

com foco em sua inclusão social e na sua preparação mais geral para o mundo do trabalho expressa os valores mais centrais desse “sistema de crenças”, que se contrapõe a outra perspectiva, segundo a qual a AP deveria enfatizar a geração de emprego e uma formação de caráter mais especializada, tal como os Sistemas Nacionais de Aprendizagem irão propor.

Quanto à formação oferecida ao aprendiz importante mencionar dois aspectos que também conferem uma identidade própria a este “sistema de crenças”.

O primeiro refere-se ao tipo de formação oferecida aos aprendizes atendidos pelas ESFLs. A grande maioria destas instituições oferecem os Programas de Aprendizagem no formato de “arcos ocupacionais”, de caráter inicial e mais geral, baseado em um grupamento de ocupações relacionadas contidas em uma mesma família ocupacional.

O segundo aspecto está relacionado as ações de assistência social dada aos adolescentes pelas ESFLs. De um modo geral, estas instituições contam em seus quadros com profissionais do campo da assistência social e fornecem uma preparação anterior ao encaminhamento dos adolescentes as empresas mais longa àquela prevista pela legislação de AP.

Este conjunto de visões e propostas em torno dos objetivos e impactos da política funcionam como uma “cola” que reúne o Ministério Público do Trabalho, os Auditores Fiscais do Trabalho e as ESFLs na defesa de um modelo de AP que, ao longo das últimas duas décadas, passou a ser designado por alguns desses atores sociais como “Socioaprendizagem” - uma AP voltada para os adolescentes em situação de vulnerabilidade social que enfatiza o caráter assistencial e o objetivo de inclusão social desta política pública.

Alguns atores estatais entrevistados, representantes do Ministério Público do Trabalho e da antiga Coordenadoria de Intermediação de Mão de Obra Juvenil, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, órgão do Poder Executivo responsável pela gestão da AP nos governos anteriores ao atual do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) refutam essa designação, uma vez que sugere a existência de dois sistemas distintos no interior da política, o que seria incorreto.

Para o MPT, como a política de AP não deveria incluir nenhum outro objetivo além daquele de atender e incluir os adolescentes em situação de vulnerabilidade no mundo do trabalho, não há pertinência alguma de se criar uma

designação como a de Socioaprendizagem para nomear algo que já é intrínseco a própria política de AP, criada a partir do ano 2000.

Entretanto, muitos representantes da ESFLs passaram a designar o seu tipo de atuação, no contexto do subsistema da política, como sendo algo próprio e característico da “Socioaprendizagem” na tentativa de se distinguir dos programas de AP dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem e de enfatizar a função social e assistencial específica no âmbito da política.

Neste sentido, é importante destacar o quanto a participação das ESFLs na política possui vínculo estreito e necessário com a manutenção deste “sistema de crenças” no subsistema da política.

As ESFLs, de caráter filantrópico ou não, se adaptaram e se transformaram, em termos jurídico e operacional, para atuarem no interior da nova política de AP focada na implementação nacional do trabalho protegido e educativo dos adolescentes, a partir dos anos 2000.

Há, portanto, uma simbiose entre a nova função da política e a atuação dessas entidades, o que gerará uma atuação aguerrida e a construção de um discurso uníssono em torno da conotação, de caráter mais social, da “nova” Aprendizagem Profissional.

Para fornecer uma visão ampliada de como estes atores, responsáveis pela implementação e pela fiscalização, unidos em torno de determinadas crenças, de caráter social, influenciaram a operação da AP, foram destacados abaixo alguns aspectos e ações, de cunho legal e operacional, que decorrem de movimentos de coalizões amparados nesse “sistema de crenças”.

O primeiro deles refere-se à oferta de vagas de aprendizes aos usuários atendidos pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e pelo Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), de acordo, respectivamente, com a publicação das Leis de n. 12.594/2012 e n. 13.840/2019.

O segundo está relacionado a criação da denominada “cota alternativa” pelo Decreto n. 8.740/2016, da Presidente Dilma Rousseff e da Portaria MTB n. 693/2017, no governo de Michel Temer. A proposta da aplicação de “cotas alternativas” foi incorporada pelo Decreto n. 9.579/2018, do Presidente Michel Temer, que “dispõe sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o

Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências”.

Formulada por um grupo de auditores fiscais do Ministério do Trabalho, de acordo com as informações obtidas por meio da entrevista com a auditora fiscal da Secretaria de Inspeção do Trabalho, já aposentada, Marli Costa, entrevistada em 17 de dezembro de 2021, a proposição da “cota alternativa” descrita anteriormente neste capítulo, no subitem “A atuação das empresas e o financiamento da expansão da política”, prevê, no âmbito do acordo entre as empresas, as entidades formativas e as instituições concedentes”, a contratação prioritária de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social selecionados a partir do Cadastro Único<sup>72</sup> para Programas Sociais do Governo Federal.

Uma outra iniciativa dos auditores fiscais do trabalho, da Secretaria de Inspeção do Trabalho, foi a proposição de uma ementa n. 002088-5, publicada em 19/12/2018, que prevê a aplicação de multas para empresas e estabelecimentos que “deixem de contratar prioritariamente os adolescentes entre 14 e 18 anos como aprendizes”.

Por fim, cabe destacar os movimentos de coalizões dos atores sociais e estatais que compartilham deste “sistema de crenças” voltados para o fortalecimento de uma maior articulação entre as políticas de assistência social e de AP.

Um exemplo foi a parceria firmada, em 2014, entre os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS) com o objetivo de promover o acesso de adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social à AP. Foram propostas e implementadas algumas estratégias de ação. Entre elas, destacou-se uma ação conjugada de esforços. Por um lado, a mobilização desse público passou a ser feita pelo Sistema Único de Assistência Social, através de seus equipamentos, tais como os CRAs (Centro de Referência de Assistência Social), e, por outro, a sensibilização dos empregadores obrigados a cumprir a cota de contratação era realizada pela Auditoria Fiscal do Trabalho. Além disso, foi também proposta a realização de

---

<sup>72</sup> Desde 2003, o Cadastro Único se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros. Ele funciona como uma porta de entrada para as famílias acessarem diversas políticas públicas,

acompanhamento do atendimento a este público pelas equipes de Assistência Social nos municípios, após a contratação dos aprendizes. As entidades sem fins lucrativos integravam este arranjo organizacional atuando como as instituições responsáveis pelo desenvolvimento dos Programas de Aprendizagem.

Além da ação mencionada acima, ao longo das últimas duas décadas, pode-se afirmar que a pauta de fortalecimento do atendimento ao público mais vulnerável pela política da AP passou a integrar as pautas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), da Agenda Nacional para o Trabalho Decente da Juventude, da Comissão Nacional da Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), entre outras.

Em todas estas pautas, a implementação da política de AP junto aos adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade tornou-se ação estratégica para o alcance dos direitos das crianças, dos adolescentes e dos jovens.

Apesar dos esforços no sentido de fortalecer e expandir a proposição de ampliar o atendimento de adolescentes, entre 14 e 18 anos, em situação de vulnerabilidade social é importante mencionar que a maior proporção de adolescentes e jovens atendidos que estão no Cadastro Único ocorreu nos anos de 2014 e 2015, quando este número chegou a próximo de 40%, como resultado da promoção de uma maior articulação entre as políticas de assistência social e da AP. Atualmente, este número não alcança 12% do total das matrículas.

Duas razões, que se inter-relacionam, podem explicar esse número pouco expressivo no conjunto da política.

A primeira está associada a preferência pelas empresas de contratação de jovens aprendizes, a partir de 16 anos, que estejam cursando o ensino médio, como mencionado anteriormente. Esta preferência vem definindo, ao longo da última década, o perfil de aprendizes encaminhados tanto para os SNAs, como também para as ESFLs, cuja manutenção de suas ações dependem, em grande medida, dos recursos captados junto a estas empresas.

A segunda diz respeito a atuação mais ampla, em termos de volume de matrículas, dos SNAs, instituições que integram o Sistema Federal de Ensino Técnico, cuja atuação não se inseri no âmbito da assistência social.

Como será mencionado a seguir, o público majoritário dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem, no âmbito da AP, possui baixa renda ou renda média

baixa, não compreendendo àquele assistido pelos programas de assistência social ou de transferência de renda.

Ambos, empresas e Sistemas Nacionais de Aprendizagem, compõem o segundo “sistema de crenças” do subsistema da política como será descrito a seguir.

#### **4.2.2 Sistema de crenças “Empregabilidade”: a Aprendizagem Profissional como modelo dual de ensino profissional e vetor de empregabilidade de jovens e produtividade do setor produtivo**

O segundo “sistema de crenças” mapeado por esta tese compreende a AP como modelo dual de ensino profissional, circunscrito ao sistema de educação profissional e tecnológico, concebendo-a como uma política pública voltada para a qualificação profissional e ampliação das taxas de empregabilidade dos jovens, de um modo geral, e para as demandas de produtividade do setor produtivo.

Para este “sistema de crenças” a experiência educacional e laboral promovida pela AP deve ser em si objeto de investigação e de aperfeiçoamento pelo Estado brasileiro com a finalidade de alcançar uma mais estreita e virtuosa relação entre oferta de mão de obra e as novas demandas do setor produtivo.

Além disto, há uma forte crença de que a formação e a experiência profissional adquiridas por meio da AP, deve permitir aos jovens ingressar, permanecer e se mover, de um modo mais qualificado, no mercado de trabalho.

Os principais e mais centrais atores sociais que vocalizam e expressam, por meio de movimentos sociais e políticos, os valores e proposições deste “sistema de crenças” são as instituições que compõem os Sistemas Nacionais de Aprendizagem, em especial o Senai (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e o Senac (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), organizações historicamente vinculadas à implementação das experiências de AP no país.

Torna-se fundamental destacar que as crenças constitutivas deste “sistema de crenças” estão fortemente embasadas nas visões e proposições de organismos internacionais, tais como a OIT, a UNESCO, o BID, entre outros, que, a partir dos anos 2000, especialmente após a crise financeira mundial dos anos 2007 e 2008, passaram a fornecer uma maior centralidade à AP no contexto do incremento de políticas ativas de emprego voltadas para a juventude nos países industrializados.

De acordo com Michael Axmann (2018), em resposta à crise financeira mundial desencadeada a partir de 2007<sup>73</sup>, a OIT realizou uma série de estudos sobre o desemprego juvenil. Uma das análises realizadas demonstrou que os países com uma forte tradição de políticas de AP registravam uma taxa bem menor de desemprego juvenil em relação aos demais países. Países como a Suíça, a Alemanha, a Áustria, a Austrália, o Canadá e a Dinamarca que possuem robustas políticas de AP, com altas taxas de participação de aprendizes entre os empregados (número de 30 a 50 aprendizes para cada 1000 empregados), apresentaram índices de desemprego juvenil bem menores do que aqueles países com baixa atuação no âmbito das políticas de Aprendizagem, tais como a Itália, a Irlanda, os Estados Unidos e a França. A partir desse contexto, a OIT passou a promover pesquisas específicas, a fomentar o intercâmbio de experiências de implementação de políticas de AP entre os países e a incentivá-los quanto à importância de se fortalecer os seus sistemas e políticas de Aprendizagem Profissional, a partir do conceito de “Aprendizagem de Qualidade”<sup>74</sup>.

De fato, pode-se afirmar que o movimento internacional de promoção da denominada “Aprendizagem de Qualidade”, promovido pela OIT, acompanhou uma ampliação de políticas de financiamento<sup>75</sup>, no contexto europeu, a partir da segunda década deste século. Estes movimentos irão despertar um interesse

---

<sup>73</sup> A crise financeira desencadeada, entre os anos 2007 e 2008, nos EUA, foi considerada a maior da história do capitalismo, desde a grande depressão de 1929. A crise foi desencadeada por uma sucessão de falências instituições financeiras, nos Estados Unidos e na Europa. O estopim da crise foi a falência do banco Lehman Brothers, um dos principais bancos dos EUA. A falência destas instituições estava associada, grosso modo, ao alto estímulo de venda de hipotecas de alto risco, os chamados *subprimes*, pelas instituições financeiras aos investidores do mundo inteiro.

<sup>74</sup> A Aprendizagem Profissional de qualidade combina: a) a aquisição de experiência profissional que se aplica no lugar do trabalho de forma direta; e b) a Aprendizagem de conhecimentos aplicados e competências que permitem que os aprendizes compreendam a lógica que respalda as tarefas demandadas, enfrentem situações não previstas e adquiram competências transferíveis e de nível mais complexo. A definição de “Aprendizagem de Qualidade”, da OIT, se sustenta em quatro pilares: i) diálogo social; ii) a clara definição de papéis e responsabilidades; iii) um marco jurídico; e iv) acordos de financiamento compartilhados. A “Aprendizagem de Qualidade” é um dos mecanismos de Aprendizagem que se baseiam na confiança e na colaboração mútuas entre as partes interessadas, envolvendo, os aprendizes, os empregadores, os trabalhadores, o governo e as escolas de formação técnica e profissional. (OIT, 2018. p.10)

<sup>75</sup> Em 2013, foi lançada a “Aliança Europeia para a Aprendizagem” com o objetivo de “unir os governos e as principais partes interessadas para reforçar a qualidade, a oferta e a imagem geral dos programas de AP na Europa e, ao mesmo tempo, promover uma maior mobilidade dos aprendizes para novas e mais complexas ocupações.” Tal iniciativa vincula-se ao compromisso assumido pela União Europeia, denominando de “Garantia para a Juventude”, envolvendo todos os seus países membros. Esse compromisso prevê que todos os jovens com menos de 25 anos se beneficiem de uma oferta de qualidade de empregos, de formação continuada e de aprendizagem. Esse compromisso gerou linhas de fomento específicas que, desde 2014, já beneficiaram, a cada ano, mais de 3,5 milhões de jovens.

mundial renovado no debate sobre a AP. Neste contexto, a AP tornar-se-á, em diferentes países, instrumento das políticas ativas de emprego com foco na mitigação das altas taxas de desemprego juvenil<sup>76</sup> (IBGE, 2021).

Pode-se dizer que este contexto mundial de debate e de promoção de políticas públicas para a juventude e do incremento das políticas de Aprendizagem Profissional, a partir da primeira década dos anos 2000, voltadas para o combate e a mitigação do desemprego juvenil vem atuando, como um *evento externo* ao subsistema da política de AP, reconfigurado no início deste século, de duas formas.

A primeira diz respeito à influência, de caráter mais geral, do debate internacional e dos modelos propostos pelas agências multilaterais sobre a elaboração de programas voltadas para a mitigação do desemprego juvenil nas políticas públicas para a juventude no Brasil, ao longo das duas primeiras décadas dos anos 2000.

Como mencionado no capítulo anterior, ao longo das duas gestões do governo do Presidente Luíz Inácio Lula da Silva, a questão do desemprego juvenil e da promoção de políticas voltadas para a empregabilidade dos jovens de baixa renda e em situação de vulnerabilidade permeou a pauta das políticas públicas.

Naquele contexto, como mencionado anteriormente, pode-se inferir que a intenção de trazer jovens de 18 a 24 anos para o interior da renovada política de AP ecoava a proposta da pauta mundial de promoção de novas condições de empregabilidade.

Essa proposta encontrou resistências na medida em que a nova política, recém instituída, para adolescentes de 14 a 18 anos, de baixa renda e em condição de vulnerabilidade social, não tinha como foco a geração de novos empregos para os jovens maiores de 18 anos e, muito menos, trazia a preocupação de responder a agenda de demandas do setor produtivo.

---

<sup>76</sup> A taxa de desemprego juvenil aumentou desde 2007, alcançando níveis críticos em alguns países na primeira década dos anos 2000 – 55,3% na Grécia, 37,6% em Portugal, 51,5% na África do Sul, 53,2% na Espanha, entre outros. No mundo todo alcanço a taxa de mais de 13%. Na América Latina, alcançou o nível mais alto da década nesta região. O desemprego para os jovens registrado na primeira década dos anos 2000 neste continente foi três vezes maior que os adultos maiores de 25 anos. No Brasil o desemprego juvenil alcançou a taxa de 27,1% em 2008 . (OIT, 2018). Estas taxas voltaram a crescer, no contexto da pandemia. Dados publicados, em maio de 2022, pelo IBGE, registram que a taxa de desemprego entre os jovens de 14 a 17 anos chegou a 46,3%, o maior percentual da série histórica. O nível subiu 3,6 pontos percentuais do 4º trimestre de 2020 para janeiro a março do ano de 2022.

Entretanto, a nova pauta da AP, suscitada no ambiente internacional, trará exatamente essa proposição – tornar-se uma política de qualificação profissional e geração de emprego de qualidade para jovens para jovens a partir dos 18 anos.

Nesta perspectiva de fortalecimento da ação de qualificação profissional, o novo discurso internacional voltado para o revigoramento da política de AP, que, ressurgiu no início deste século, voltou a ecoar, no Brasil, de um modo especial, junto aos Sistemas Nacionais de Aprendizagem.

Logo, pode-se concluir que o segundo, e mais relevante, impacto do contexto internacional sobre o subsistema da política pública de AP refere-se à apropriação das ideias e valores constitutivos da “Aprendizagem de Qualidade”, proposto pela OIT, e de suas proposições, conceituais e operacionais, pelos Sistemas Nacionais de Aprendizagem, colaborando para o fortalecimento de um “sistema de crenças” específico.

Por conseguinte, ao longo das duas primeiras décadas deste século, este segundo sistema de crenças mapeado por esta tese irá se contrapor e reagir à perspectiva de que a AP atue prioritariamente como vetor de inclusão social para os adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Esta reação, por sua vez, ocorre na medida em que os porta-vozes da pauta de inclusão social, constitutiva do primeiro sistema de crenças mapeado, passam a responder criticamente as proposições de ampliação da faixa etária e do perfil socioeconômico do público-alvo da política.

A partir do entendimento do contexto no qual emerge o segundo “sistema de crenças” do subsistema da política pública de AP, cabe apresentar e analisar alguns dos valores, ideias e visões que embasam a percepção extraída da pesquisa desta tese acerca da sua existência e de suas especificidades.

Colaboraram para a construção dessa percepção as entrevistas com representantes dos quadros diretivos do Senai e do Centro Paula Souza, bem como com o autor da publicação, da OIT, “Aprendizaje de Calidad – Uma perspectiva prática para a América Latina y el Caribe”, Michael Axmann, especialista sênior internacional em “Aprendizagem de Qualidade” e em Pré-aprendizagem.

Além dessas entrevistas, foram extraídas do documento “Subsídios para a Aprendizagem de Qualidade no Brasil: o papel dos diversos atores”, elaborado em conjunto pelo Senai e o Senac, no contexto do *Curso Aprendizaje de Calidad em America Latina y Caribe*, promovido pelo CINTERFOR/OIT, ao longo do segundo

semestre de 2021, informações e dados que evidenciam a pauta conjunta de proposições acerca da política de AP de ambas as instituições.

De acordo com o representante do Senai, as décadas de 1970 e 1980, época na qual a indústria tinha uma maior participação no PIB brasileiro, exigiram da indústria um movimento de requalificação da mão de obra, o que se aprofundou com o advento terceira revolução industrial<sup>77</sup>, que alcançou o Brasil no final do século XX.

Acredito que, em 1942, existia um adestramento muito forte, focado na realização de séries rotineiras. O Senai utilizava somente duas séries metódicas ocupacionais, onde os profissionais se desenvolviam a partir de rotinas padronizadas. E, atualmente, a AP precisa propiciar uma formação mais completa para que, inclusive, as competências possam ser transferíveis, e os profissionais possam continuar a se desenvolver ao longo da vida<sup>78</sup>.

Em relação à atual de demanda das empresas por formação de aprendizes, de acordo com a visão do entrevistado, apesar de se caracterizar como ampla e expressiva no que se refere ao volume de matrículas<sup>79</sup>, esse movimento crescente resulta, principalmente, do fato dos contratos possuírem caráter compulsório, não refletindo uma necessidade real dos setores produtivos.

Ela (a demanda por contratações) vem crescendo, de 2000 para cá, acredito por conta dessa interpretação que o Ministério do Trabalho fez da AP, incorporando todas as ocupações, como se todas elas exigissem uma formação metódica. Então

---

<sup>77</sup>A Terceira Revolução Industrial ocorreu a partir da década de 1950. Nesse momento, diversos campos do conhecimento começaram a sofrer mudanças em consequência do avanço tecnológico. As indústrias que desenvolveram alta tecnologia começaram a se sobressair em relação às indústrias que se destacavam nas fases anteriores da Revolução Industrial, como a metalurgia, siderurgia e a indústria de automóveis. Nesse momento, a robótica, genética, informática, telecomunicações, eletrônica, entre outros, passaram a assumir destaque. Os estudos desenvolvidos nessas áreas acabaram modificando todo o sistema produtivo, visto que o objetivo era produzir mais em menos tempo, empregando tecnologias avançadas e qualificando a mão de obra que assumiu a liderança em todas as etapas de produção, comercialização e gestão das empresas envolvidas na fabricação e comércio dos bens produzidos.

<sup>78</sup> Trecho extraído da entrevista com representante do Senai, concedida em 28 de março de 2022..

<sup>79</sup> Em 2021, o Senai realizou 205.411 matrículas de aprendizes o que correspondeu a 44% do volume total de aprendizes contratados neste período. O volume somado de matrículas do Senai e do Senac, que alcançou 152.594 aprendizes, em 2021, corresponde a 77% do volume total de matrículas de aprendizes registradas neste ano, que foi de 461.500 jovens aprendizes. Em ambas as instituições, esse volume de matrículas vem representando, ao longo da última década, cerca de 10% do volume total de suas matrículas e 50% do volume total de carga-horária realizada no âmbito de seus programas de gratuidade, custeados por 66.67% de suas receitas líquidas de contribuição compulsória geral, arrecadadas, respectivamente, pelo setor industrial e pela maior parte do setor terciário brasileiro.

a fiscalização aumentou muito e as empresas vêm sendo pressionadas a cumprir as suas cotas de contratação<sup>80</sup>.

Partindo, portanto, desta visão e da perspectiva de que a AP precisa incluir em sua agenda, de uma forma mais vigorosa, a preocupação e medidas que fortaleçam as condições de empregabilidade e, em especial, de fato, gerem novos empregos juvenis, o representante entrevistado do Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial apresentou inicialmente a sua visão sobre a proposta de priorização de atendimento do público de 14 a 18 anos, com foco nos adolescentes em situação de vulnerabilidade social, da política de AP.

(a política de AP) é algo que deve contribuir com a juventude, principalmente o público mais vulnerável. Mas, uma coisa é ele ser prioritário e outra coisa é ele ser, como se fosse assim, um público exclusivo.

Os programas de AP são importantes para os adolescentes mais vulneráveis, pois são formações mais longas que os cursos de qualificação de menor duração. E, é possível você corrigir e melhorar toda a trajetória desse público mais vulnerável através da AP.

O que eu me preocupo, que está acontecendo hoje, é essa obrigação por meio da fiscalização, de que as empresas tenham que contratar o público adolescente vulnerável. Não vejo problema nenhum até em priorizar. Estimular que esse público seja priorizado; também, não vejo problema nenhum. Eu só vejo problema no movimento de forçar esse atendimento. Eu acho isto é algo de livre decisão da empresa. E, a política deve sensibilizar a empresa. Ela precisa ser sensibilizada para isso, sem ser obrigada<sup>81</sup>.

Como uma resposta a esse contexto de pressão para a inclusão de adolescentes vulneráveis na AP, o representante do Senai, apresentou nova proposição de organização desta política, baseando-se na apropriação e na interpretação do modelo de “Aprendizagem de Qualidade” e da “Pré-aprendizagem” desenvolvida pela OIT, nesta última década.

Eu acredito mesmo que a gente tem que estudar e acompanhar os modelos internacionais. Eu acredito muito no que a OIT trás. Nós não podemos confundir a pré-aprendizagem, que pode incluir o público mais jovem, adolescente, incluindo os vulneráveis... que é atribuição também do Estado, com a “Aprendizagem de Qualidade”. Acho que aí talvez tenha sido a principal falha do último ajuste da política.

(a pré-aprendizagem) é para aqueles que possam vir a se tornar posteriormente aprendizes. Eles não seriam contratados, nem seriam empregados. É algo antes da

<sup>80</sup> Trecho extraído da entrevista com representante do Senai, concedida em 28 de março de 2022.

<sup>81</sup> Trechos extraídos da entrevista com representante do Senai, concedida em 28 de março de 2022.

AP, que tem que ser implementado junto com ações de assistência social. Isso pode favorecer a elevação da escolaridade. É um vetor de elevação de escolaridade. A pré-aprendizagem, ela tem que entrar não como um programa de aprendizagem, mas um programa articulado à educação básica em conjunto com a rede de assistência social. Eles podem ter uma formação mais genérica para o mundo do trabalho. Essas competências socioemocionais que não necessariamente se relacionam somente com o mundo do trabalho e conteúdos sobre o mercado e mundo do trabalho. Conteúdos já previstos nas diretrizes curriculares da Aprendizagem. Posteriormente, ele pode vir a se transformar em aprendiz.

Então, se o Estado fornecer uma bolsa de pré-aprendizagem para esse adolescente, você ajuda essa pessoa também a permanecer na escola. Seria uma forma de trazê-lo para dentro da escola.

Tem gente que diz que a gente está elitizando a AP. Não, pelo contrário, eu acho que essa pré-aprendizagem tem que acontecer para estimular a elevação de escolaridade e evitar o trabalho precoce. Depois, mais velhos, eles se transformam em aprendizes

No momento em que se mistura esses dois públicos em um único, num único bolo, é prejudicial para a política. Se você conversar com a própria OIT, né? Eles estão num

caminho que o mundo está indo. Fortalecer a “Aprendizagem de Qualidade” e pensar na pré-aprendizagem.

Agora você não pode pegar o estado da arte da educação profissional para ser utilizado pela assistência social. Tem que ter uma política específica para recuperar aquelas pessoas excluídas, mas não pode ser o estado da arte da educação profissional<sup>82</sup>.

Esta visão acerca da necessidade de a política discernir as suas ações em função da faixa etária e das condições sociais dos jovens atendidos pela política de AP, baseando-se em uma interpretação e apropriação das propostas e conceitos mais recentes utilizados pela OIT sobre a Aprendizagem Profissional, reflete a centralidade fornecida ao caráter de formação profissional, baseada no modelo dual, com foco no ingresso dos jovens, de faixa etária maior, no mercado de trabalho.

Pode-se inferir que essa valorização responde diretamente aos interesses de dois atores: do setor empresarial, na perspectiva de otimização e diminuição de custos para a contratação de mão de obra e de sua maior qualificação; e do próprio Sistema Nacional de Aprendizagem ao fornecer uma maior centralidade a sua atuação na política.

Eu concordo que o jovem tem que estar no centro da política, mas que ela tem que ser uma política de qualificação profissional para o mundo do trabalho. Com a redemocratização, o jovem passa a estar no centro da política. Ele é o centro? Sim. Mas, a política deve ser voltada para a sua qualificação profissional; ser uma política de educação profissional.

Agora o que acontece para a indústria com a nova política? O grande problema nessa questão é que indústria não pode contratar o egresso da Aprendizagem.

<sup>82</sup> Trechos extraídos da entrevista com representante do Senai, concedida em 28 de março de 2022.

Depois de concluir o contrato de AP, nenhum menor de idade (pode ser contratado). Isso gera um problema sério para a indústria. Ela é mais impactada pelos demais setores com a decisão de privilegiar o adolescente menor de idade. ... A gente é veemente contra, que, ao final do curso, quando jovem conclui seu contrato, a empresa não possa contratá-lo, porque ele não tem idade para trabalhar<sup>83</sup>.

No interior desse “sistema de crenças”, está uma visão de que as empresas devem possuir uma nova centralidade, uma vez que a política de AP é concebida como uma política ativa de emprego, voltada para a inserção profissional que reponde diretamente ao contexto do mundo do trabalho.

Logo, no lugar de uma formação dual baseada no modelo taylorista-fordista da década de 1940, que exigia níveis de escolaridade e de qualificação muito baixos, o Senai, como organização central na constituição desse “sistema de crenças”, afirma que uma nova AP passa a ser requerida pelos setores produtivos, em especial, os segmentos mais impactados por novas tecnologias e por um processo de automação em curso.

De acordo com o representante do Senai, é preciso transformar, ressignificar a AP para grande parte do setor empresarial que passou a compreender a AP como uma atividade de caráter assistencialista.

A aprendizagem passou a ser uma política tratada pelas áreas de responsabilidade social e não de recursos humanos das empresas. Eu recebi uma diretora de RH da Vale e ele me disse que precisava que o Senai formasse eletricitistas. Daí, eu perguntei para ela: - “Por que você não faz essa formação com os seus aprendizes?” E, ela me respondeu: - “Ué, o que tem a ver o aprendiz com isso?” É preciso ir além inclusive da questão da reposição de mão de obra e colaborar para a inovação das empresas. Eu estou fazendo a “AP 4.0” com foco na formação de uma nova mão de obra que a indústria não tem.

A gente tem que trabalhar as Federações da Indústria e do Comércio para mudar essa imagem assistencialista da Aprendizagem Profissional. Agora, só vai mudar no momento em que a legislação mudar. Se ela corrigir alguns rumos da política<sup>84</sup>.

Em relação à visão das empresas sobre a AP, é importante trazer alguns dos resultados da aplicação do *survey* junto ao segmento de varejo, realizada no contexto da pesquisa desta tese, conforme mencionado primeiro capítulo “Desenho da Pesquisa”.

Esses resultados, em especial àqueles referentes ao bloco das questões relativas à experiência da empresa com a AP, vão, em um primeiro olhar, ao

<sup>83</sup> Trechos extraídos da entrevista com representante do Senai, concedida em 28 de março de 2022.

<sup>84</sup> Trechos da entrevista com o representante do Senai, concedida em 28 de março de 2022.

encontro, e, de certa forma, ratificam o diagnóstico e a percepção trazidas pelo representante do Senai acerca da necessidade de fortalecer o caráter de qualificação profissional, de fornecer maior foco ao desenvolvimento de competências profissionais específicas em resposta às demandas do setor produtivo.

Nesta perspectiva cabe destacar especificamente os seguintes resultados da aplicação deste *survey*:

- 54.4% dos respondentes opinaram que os programas de AP deveriam desenvolver competências voltadas para a formação de uma ou mais ocupações específicas da empresa na qual o aprendiz realiza a aprendizagem.

- 60% dos respondentes opinaram que a política de AP deveria ter como consequência a efetivação do jovem ao término do contrato de Aprendizagem Profissional.

Além da pauta do fortalecimento das condições de empregabilidade dos jovens aprendizes em conformidade com as necessidades das empresas, uma outra forte proposição do representante do Senai evidenciada no *survey* aplicado junto as empresas, refere-se à vinculação e alinhamento do ensino médio e da formação técnica à Aprendizagem<sup>85</sup>.

Eu concordo que a AP tenha um forte vínculo com a escolarização, e, ao final da escolarização, esse jovem consiga se inserir no mercado de trabalho. Por isso que tem que fazer um maior alinhamento do ensino médio com a aprendizagem<sup>86</sup>

Essa pauta de fortalecimento do vínculo da AP com o processo de escolarização e de um alinhamento com o ensino médio e pós-médio, que ecoa nos Sistemas Nacionais de Aprendizagem, está fortemente amparada tecnicamente nos modelos das experiências internacionais que vinculam a AP à formação pós-secundária, a partir dos 17 e 18 anos de idade.

Diferentemente de muitos países onde o modelo dual de ensino, corresponde a um sistema pós-secundário de educação profissional, voltado às formações de

---

<sup>85</sup> De acordo com a consolidação das respostas do setor empresarial ao *survey* aplicada por esta tese, 46,4% dos respondentes opinaram que as necessidades de suas empresas seriam melhor atendidas se o Programa de AP formasse os jovens em cursos técnicos de nível médio e 36% em cursos técnico de nível médio e superior. Além disso, 59% dos respondentes apontaram preferir contratar os jovens de escolaridade média - cursando o ensino médio (34,8%) e egressos do ensino médio (24,2%). Apenas 2,3% opinaram o ensino fundamental e 5,1% o ensino superior.

<sup>86</sup> Trecho extraído da entrevista com o representante do Senai, concedida em 28 de março de 2022.

nível técnico e de tecnólogos, no Brasil, os programas de AP vinculam-se às formações profissionais de nível inicial, apesar de os aprendizes estarem cursando ou já terem concluído o ensino médio<sup>87</sup>, além de sua maioria possuir entre 17 e 18 anos.

No Brasil, ao longo das últimas duas décadas, os programas de AP mais ofertados são aqueles que formam para a realização de serviços administrativos gerais, por meio das ocupações de auxiliar de escritório e assistente administrativo. Esse número alcançou cerca de 72% dos contratos de AP, em 2017, de acordo com o Ministério do Trabalho.

Essa é uma tendência que se mantém presente até a atualidade. Tanto os Sistemas Nacionais de Aprendizagem, que oferecem programas de AP voltados para a formação de ocupações definidas, quanto as ESFLs, cuja oferta majoritária baseia-se no tipo de curso por “arco ocupacional”, de caráter mais abrangente, respondem a uma demanda majoritária das empresas por formações dessa natureza.

Considerando esse aspecto específico de existência majoritária de cursos de AP que formam para atividades administrativas de baixa complexidade, oferecidos tanto pelas ESFLs, como também pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem, importante ressaltar um “achado” do *survey* que complexifica a análise acerca das perspectivas empresariais sobre a política pública de AP.

O fato de a maior parte das atividades desempenhadas pelos aprendizes serem funções administrativas, de baixa complexidade, a despeito da legislação apontar a necessidade de os jovens serem formados nas ocupações finalísticas das empresas contratantes, não foi objeto de crítica para uma parte expressiva dos respondentes. Para 48,5% das empresas respondentes a realização das atividades administrativas é necessária para o seu funcionamento e o perfil dos aprendizes é apropriado para realizá-las.

A confirmação da existência de um bom grau de satisfação do setor empresarial em relação aos perfis profissionais que vêm sendo formados majoritariamente pelos programas de AP pode ser obtida por meio da resposta do segmento varejista ao problema da escassez de mão de obra. Quando perguntados

---

<sup>87</sup> No que se refere à escolaridade, dados extraídos da RAIS (2018), mostram que mais de 80% dos jovens aprendizes contratados, em 2018, representavam alunos que estavam cursando o ensino médio (49,4%) somados aos egressos do ensino médio (36,8%).

se a política de AP, cuja grande maioria dos cursos formam para atividades básicas administrativas, contribui com a resolução do problema de escassez de trabalhadores qualificados, 72,1% dos respondentes concordaram que sim. Além disso, 50% relataram que seguiriam com a contratação de jovens, caso o Programa deixasse de ser obrigatório.

Uma possível inferência que pode ser extraída desse conjunto específico de dados é que a demanda das empresas por jovens aprendizes com ensino médio ou pós-médio não sugere necessariamente uma busca por quadros/formações técnicas, com mais alto grau de especialização.

A demanda por aprendizes com nível médio ou pós-médio de escolaridade pode, de fato, evidenciar, de uma forma mais ampla, uma tendência de aumento de escolaridade média dos trabalhadores brasileiros, havendo cada vez mais ofertas de mão de obra com este nível de escolaridade no país.

Entretanto, esse tipo de formação de menor complexidade, de caráter geral, na esfera administrativa, majoritariamente oferecida pelos programas de AP, foi apontada pelo próprio setor produtivo, por meio do *survey*, como uma das razões pelas quais os jovens, em alguns contextos, não desejam a continuidade de seu vínculo de trabalho.

A maioria dos respondentes (50, 9%) considerou que o principal motivo da falta de interesse dos jovens em serem efetivados pelas empresas ocorre devido ao fato deles não quererem permanecer na ocupação básica administrativa em que foram aprendizes. O segundo maior volume de respostas (23,5%) considera que o desinteresse dos jovens em relação a contratação está associado ao desejo deles de se dedicarem exclusivamente a aumentar a sua escolaridade para obtenção de melhores salários.

Um outro forte motivo para a não realização da contratação de egressos dos cursos de AP é a própria ausência de vagas disponíveis, como apontado pelas próprias empresas.

Com base na análise deste conjunto de respostas, pode-se deduzir, portanto, que a realização de contratações dos egressos está fortemente relacionada a fatores exógenos à política, como a possibilidade de “abertura de vagas” e à natureza dos perfis profissionais e salariais mais demandados pelos distintos segmentos contratantes de aprendizes, o que se vincula, por sua vez, a variáveis conjunturais e estruturais da economia.

Importante também observar que a despeito da visão dos representantes do setor empresarial acerca da importância de a AP responder as demandas específicas do setor produtivo, a grande maioria dos respondentes 76,4%, define a AP como um programa voltado para atender prioritariamente os jovens. Apenas 6,4% percebem esse direcionamento para as empresas.

Quando interrogados se a política pública de AP deveria almejar finalidades sociais, a maioria dos representantes do setor empresarial (60,7%) respondeu que a política pública deveria responder a demandas de cunho social - 43,2% elegeram a diminuição do desemprego e o desalento dos jovens; 42%, a diminuição da desigualdade social entre eles e 35,5% o combate ao trabalho infantil.

Tais expectativas acerca das finalidades da AP apontam no sentido de uma percepção da centralidade do adolescente e do jovem de baixa renda e de maior vulnerabilidade social nesta política pública pelo setor empresarial.

Essa compreensão das empresas acerca do viés de atendimento social da AP, de inclusão produtiva, dos jovens de baixa renda, de acordo com a perspectiva do representante do Sistema Nacional de Aprendizagem, mencionada anteriormente, pode estar contribuindo para o modo como as empresas vêm lidando com a política e, especificamente, com o próprio aprendiz, ao endereçá-lo mais para as suas áreas de responsabilidade social, que do que para o interior de suas políticas de captação de Recursos Humanos.

Tendo em vista que as respostas alcançadas no *survey* apontam para distintas direções, abre-se, portanto, a possibilidade de elaboração de diversificadas inferências sobre as percepções e expectativas do setor empresarial no contexto do subsistema da política.

Com base na premissa de que o setor produtivo não deve ser analisado e enquadrado neste “sistema de crenças” de uma forma estanque, única, uma hipótese a considerar é que o entendimento acerca da compreensão e das expectativas das empresas em relação à política pública de AP exige uma investigação mais aprofundada, que leve em consideração alguns filtros de análise, tais como o porte da empresa (pequeno, médio e grande), o setor (primário, secundário e terciário) no qual estão inseridas, a existência de demanda por mão de obra mais ou menos especializada, o impacto das transformações tecnológicas etc.

Uma importante percepção alcançada por esta tese é que, apesar de os Serviços Nacionais de Aprendizagem possuírem relação intrínseca com parte

expressiva do setor produtivo brasileiro, suas agendas, mesmo apresentando convergências e complementaridades, possuem especificidades.

Neste sentido, pode-se afirmar que parte das expectativas, dos valores e da agenda dos SNAs, extraída da pesquisa qualitativa e bibliográfica desta tese dialoga não somente com o setor empresarial, mas com outros atores sociais que atuam na esfera institucional da educação profissional e tecnológica em âmbito nacional e internacional.

Nesta perspectiva, cabe destacar um conjunto de proposições elaboradas em conjunto por membros dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem, como resultado da formação promovida pelo Cinterfor/OIT sobre “Aprendizagem de Qualidade”, conforme citada anteriormente, que evidenciam a convergência das visões destacadas acima sobre a política de AP e outras proposições afins a essas perspectivas.

Importante mencionar que essas proposições foram elaboradas com a finalidade de gerar um aprimoramento nos marcos legais da política de AP, conforme explicitado no documento<sup>88</sup> elaborado conjuntamente pelas duas instituições.

Entre as proposições, destacam-se:

- ajustar a legislação vigente em conformidade aos pilares e as recomendações da Aprendizagem de Qualidade;
- resguardar o propósito original e essencial da AP como instrumento de qualificação profissional e inserção produtiva dos jovens no mercado de trabalho, desvinculando-o exclusivamente do caráter assistencialista;
- alinhar a AP com a educação básica, permitindo maior sinergia com o novo modelo de Ensino Médio na perspectiva de Itinerários Formativos;
- definir critérios mínimos e essenciais para o credenciamento de instituições formadoras e entidades qualificadoras, junto aos sistemas formais de ensino;
- estabelecer aspectos metodológicos e curriculares dos cursos e programas de Aprendizagem de Qualidade;
- instituir perfis profissionais aderentes às demandas do setor produtivo para que as empresas possam contar com jovens mais qualificados e amadurecidos, por meio da promoção de iniciativas que fomentem e facilitem a oferta da AP de nível técnico;
- revisar as ocupações listadas na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) com objetivo de manter aquelas que realmente demandam formação técnica e profissional, evitando assim a necessidade de contratação impositiva de ocupações que apenas requerem instruções de serviço;

---

<sup>88</sup> SENAI & SENAC. Subsídios para a Aprendizagem de Qualidade no Brasil: o papel dos diversos atores, 2021, p. 14 e 15.

- utilizar a o Quadro Brasileiro de Ocupações - QBQ<sup>89</sup>, no qual se define o nível de qualificação de cada ocupação da CBO, como subsídio para concepção de bases curriculares para a elaboração de políticas públicas de trabalho, emprego e geração de renda que promovam a formação técnica e profissional de qualidade acompanhando tempestivamente as aceleradas transformações do mundo do trabalho;
- assegurar qualificação profissional plena e prévia do aprendiz nas entidades formadoras, evitando-se o incremento da precarização do trabalho juvenil por meio da implementação de um modelo dual que transfira a obrigatoriedade da formação profissional dos aprendizes para as empresas, desvirtuando o caráter educacional da aprendizagem;
- garantir o caráter educacional de AP dual de formação profissional técnico-metódica de qualidade, com experimentação e vivência do mundo real de trabalho<sup>90</sup>.

Este “sistema de crenças” galvanizado pelos Sistemas Nacionais de Aprendizagem também atrai para as suas franjas algumas pautas e visões sobre a AP das Escolas Técnicas, como, por exemplo, a necessidade de uma maior aproximação entre a oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio com a experiência dos contratos de Aprendizagem.

De acordo com o representante do Centro Paula Souza<sup>91</sup>, em entrevista realizada em 25 de março de 2022, o foco atual de atuação da instituição é contribuir, de forma significativa para que 20% a 25% dos jovens do ensino médio, no estado de São Paulo, da rede pública de ensino, conclua esta fase com uma formação técnica.

Exatamente neste contexto de atuação voltada para o fortalecimento e a expansão de uma maior articulação entre o ensino médio e técnico, o entrevistado discorreu sobre a sua visão sobre relativa à AP.

A minha visão sobre a AP é essa; de que ela seja inserida nesse contexto atual de uma maior articulação entre o ensino médio e o técnico. Tem um projeto de lei<sup>92</sup>

<sup>89</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/consultar-quadro-brasileiro-de-qualificacoes>.

<sup>90</sup> SENAI & SENAC, documento interno, 2021.

<sup>91</sup> De acordo com a entrevista concedida pelo representante do Centro Paula Souza, em ..., esta instituição possui a missão de formar técnicos e tecnólogos com a presunção de ter uma formação atualizada que venha a subsidiar a qualidade de produtos e serviços do estado de SP. Possui cursos nos segmentos vinculados aos setores primário, secundário e terciário da economia. Possui 223 escolas técnicas e realiza parcerias com as secretarias de educação para uso de suas dependências e para a execução de projetos de intercomplementaridade de ensino, somando 600 endereços, além das próprias escolas, e atingindo mais de 200 mil alunos por ano. Possui 74 faculdades de tecnologia, com cursos de três anos, que atendem a cerca de 85 mil alunos. O Centro Paula Souza, autarquia do governo do estado São Paulo, é a maior rede de cursos técnicos e tecnológicos, na esfera estadual, no país.

<sup>92</sup> O Projeto de Lei n. 6494/2019, do Deputado João Campos (PSB/PE), em tramitação, modifica a lei n. 9.9394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB) para dispor sobre a formação técnica e profissional; o Decreto-Lei n. 5452, de 1 de maio de 1943 – Consolidação das Leis do Trabalho, para articular a

bem interessante, em tramitação, que propõe que a carga-horária da parte teórica dos cursos técnicos e de tecnologia sejam aproveitados na carga-horária da Aprendizagem Profissional, e vice-versa, que as práticas da AP contêm no currículo da formação técnica e tecnológica. Eu acho que se essa lei for autorizada, ela abre um caminho para que a AP entre na escola, no ensino médio que está em processo de articulação com o técnico. Isso permitiria que os cursos técnicos propiciassem uma experiência mais qualificada no mundo do trabalho. Ou seja, isso seria melhor que o estágio, porque essa experiência prática pode ser “curricularizada”. Se você “curriculariza” a experiência prática do adolescente dentro da empresa, você amarra essa prática. Ela não fica uma coisa solta como muitas vezes o estágio fica. A empresa vai ter que assumir um compromisso com a escola, de cumprimento de práticas profissionais articuladas com o currículo. Isso organizaria as coisas e articularia o currículo e a prática profissional. Isso permitiria que os alunos estivessem, *pari passu*, participando do processo de inovações tecnológicas do mundo produtivo

Importante ressaltar que a implementação dessa experiência, na perspectiva apontada acima, colaboraria para a ampliar a inserção da AP no âmbito das atividades do Centro, que são, atualmente, irrisórias, de acordo com o entrevistado.

Nós atendemos apenas pontualmente as demandas de algumas empresas que nos procuram para contratação de aprendizes. Temos uma dificuldade imensa de incluir a AP nas escolas técnicas, nos cursos técnicos, porque eles lá no Ministério do Trabalho sempre disseram que teríamos que começar o curso de AP no mesmo momento que o aluno é contratado como aprendiz pelas empresas. Para nós, isso é muito complicado. Temos um calendário semestral fixo de início de cursos técnicos. Temos que cumprir 200 dias de aulas em um ano letivo e começamos as matrículas em fevereiro. Então, se o pedido da empresa por aprendiz coincidir com o início do ano letivo, a gente pode encaminhar o aluno para o contrato. É uma coisa bem atrapalhada isso. Nós tivemos em torno de 1000 contratos recentemente. É uma coisa irrisória.

Importante ressaltar que ambos, Sistemas Nacionais de Aprendizagem e o Centro Paula Souza, atendem públicos de perfis de escolaridade e socioeconômico semelhantes. Ambos atendem, em sua maioria, um público de baixa renda e renda média baixa, com rendimentos familiares de um a três salários-mínimos, no caso do Senai e do Senac, e de dois a cinco salários mínimos, no caso do Centro Paula Souza. Os jovens dos cursos de AP do Senai e do Senac possuem, em sua maioria, 16 a 18 anos, e no caso dos cursos técnicos diurnos do Centro Paula Souza, a faixa etária é de 14 a 18 anos, e nos cursos noturnos de 18 a 25 anos. A maioria dos

---

formação profissional com a aprendizagem; e a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre a acumulação do BPC com a remuneração da aprendizagem, das bolsas de iniciação científica, monitoria e demais atividades de extensão e pesquisa e da Bolsa-Atleta e dá outras providências.

jovens, em torno de 90%, que ingressa nessas instituições é egresso da rede pública de ensino.

O público em situação de vulnerabilidade social representa um número baixo de suas matrículas, sendo atendido, em geral, por meio de parcerias e articulações com órgãos públicos de educação ou de assistência social.

Nesta perspectiva, cabe destacar que, apesar da existência de pautas específicas relativas à AP representadas pelos Sistemas Nacionais de Aprendizagem, pelos setores empresariais e por um conjunto de escolas técnicas, a existência de visões compartilhados entre estes atores contribuem para a composição de um amplo núcleo de crenças relativas à política de AP.

Pode-se inferir que este núcleo comum é composto pela visão de que a AP deva ser concebida como uma política de educação profissional, com foco na empregabilidade dos jovens, e ênfase em sua articulação com cursos de formação técnica de nível médio.

Além disso, este “sistema de crenças” crê que o principal impacto da AP seja a promoção do emprego e da qualificação dos produtos e serviços do setor produtivo. E, fundamentalmente, faz parte deste núcleo comum a perspectiva de que os adolescentes em situação de vulnerabilidade social sejam incluídos na política, mas que tal inclusão não atue como principal fator de definição da identidade da política.

#### **4.2.3 As coalizões no âmbito da política de AP**

Como mencionado anteriormente, de acordo com o principal referencial teórico utilizado por esta tese (MDC), os valores e ideias (e interesses nela refletidos) consubstanciam-se nos sistemas de crenças que, por sua vez, se corporificam em coalizões de defesas constituídos por atores individuais e coletivos, governamentais e não-governamentais.

Estes atores, agrupados em coalizões, como grupamentos informais, estão ativamente concernidos e preocupados com determinada política pública, e, por meio de atuações coordenadas ao longo de um tempo, procuram influenciar regularmente as decisões nos seus domínios no sentido de defender as transformação de suas crenças em decisões e resultados concretos (Sabatier, 1993, p. 17; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 119).

Nesse sentido, interessa ao Modelo de Coalizão de Defesa, principalmente, a compreensão da mudança a longo prazo nas políticas públicas (Sabatier, 1993, p. 14; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999, p. 95, 152) incorporando às análises das políticas públicas não apenas o mapeamento dos sistemas de crenças e dos atores, mas principalmente o processo de tomada de decisões, seus resultados por meio das coalizões de defesa, e, também o advento de eventos externos que podem impactar o subsistema das políticas.

Portanto, para fornecer uma visão de como ambos os “sistema de crenças” vêm influenciando e atuando para o desenho, as “entregas” e os rumos da política pública da AP, é importante considerá-los à luz das coalizões que aglutinam os atores sociais e estatais pertencentes ao subsistema da política no sentido do estabelecimento e da implementação de pautas e agendas específicas, influenciando nos rumos e nos padrões de mudanças no interior da política, bem como novos eventos externos que vêm impactando o subsistema da política de AP.

Inicialmente, o contexto específico do Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional (FNAP), criado no ano de 2008, como instância consultiva desta política pública, foi considerado por esta pesquisa como um *locus* no qual as coalizões embasadas nos sistemas de crenças explorados neste capítulo podem ser mais claramente evidenciadas.

Para a realização desta análise, foram consideradas as atas das reuniões e as entrevistas qualitativas desta tese realizadas com os representantes do Ministério do Trabalho atuantes, em especial nos governos do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, do Ministério Público do Trabalho, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e das ESFLs.

O Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional (FNAP) foi instituído pela Portaria MTE nº 983 de 26/11/2008, assinada pelo então Ministro Carlos Lupi (MTE), durante a solenidade de Abertura da I Conferência Nacional da Aprendizagem Profissional (24 a 26 de novembro de 2008). Contou com a presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e de inúmeras outras autoridades da República, bem como da então Diretora Geral da OIT, Laís Abramo.

Antes de destacar algumas das pautas de debate do FNAP que explicitam movimentos de coalizões e a sua centralidade para o desenho da política, importante destacar o robusto e relevante conjunto de instituições governamentais e não-

governamentais que participavam do FNAP em conformidade com o disposto na legislação pertinente.

Compuseram o FNAP, coordenadorias e secretarias do Ministério do Trabalho, tais como a Secretaria Executiva do MTE, que nos primeiros anos do Fórum foi a responsável pela sua coordenação; a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, por ser o órgão responsável pela formulação e gestão da política de AP; a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), em razão de ser o órgão responsável pelas diretrizes para a fiscalização do cumprimento de cotas pelos estabelecimentos das empresas de grande e médio porte, de acordo o artigo nº 429 da CLT, alterado pela Lei Nº 10.097 de 19 de dezembro de 2000; a Secretaria de Relações do Trabalho (SRT), por ser o órgão que atuava junto aos representantes de empregadores e de trabalhador para dar visibilidade à importância de se tratar do tema da aprendizagem em convenções coletivas, por exemplo; a Coordenação da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO e a Coordenação dos postos dos SINEs, que realizavam a intermediação de mão de obra nos Estados e Municípios, as coordenações que controlavam os registros administrativos CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados) e RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). Todos estes órgãos públicos foram igualmente fundamentais para a estruturação da política pública de AP, de acordo com Ana Alencastro (2021).

Ao lado desses atores, estiveram presentes representantes dos órgãos de Proteção de Direitos, como o Ministério Público do Trabalho, e Conselhos<sup>93</sup> deliberativos e representantes da Sociedade Civil organizada que se mostravam engajados pela expansão e consolidação da Aprendizagem Profissional como uma política pública de Estado, tais como as organizações: Atletas pela Cidadania; Instituto Ethos; Grupo de Institutos, Fundações e Empresas - GIFE; Fundação Roberto Marinho; Fundação Bradesco; e Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho - Fundacentro.

---

<sup>93</sup> Participaram do FNAP os seguintes Conselhos: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA; Conselho Nacional de Juventude - CONJUVE; Conselho Nacional dos Diretores dos Centros Federais de Educação Tecnológicas – CONCEFET; Conselho dos Diretores das Escolas Agrotécnicas Federais - CONEAF; Conselho dos Diretores das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais – CONDETUF e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE.

Ainda outros Ministérios, como o Ministério da Educação, na tentativa de consolidar o instituto da aprendizagem às políticas de educação técnico-profissional, e o Ministério do Desenvolvimento Social para promover a inclusão de adolescentes e jovens atendidos na assistência social. Cabe destacar que a Organização Internacional do Trabalho OIT, participou ativamente das reuniões prestando o apoio técnico ao FNAP por meio da participação internacional do Sr. Michael Axman.

Cabe ainda destacar a presença das Centrais Sindicais - Central Única dos Trabalhadores - CUT; Força Sindical - FS; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil - CGTB; União Geral dos Trabalhadores - UGT; Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST; e Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil – CTB – e das Confederações empresariais - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA; Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CNF; Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo - CNC; Confederação Nacional da Indústria - CNI; Confederação Nacional do Transporte - CNT; e Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB.

Por fim, participaram do FNAP as seguintes organizações compreendidas e denominadas como “instituições formadoras”: Sistema Nacional de Aprendizagem - SENAI; Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC; Sistema Nacional de Aprendizagem no Transporte - SENAT; Sistema Nacional de Aprendizagem na Agricultura - SENAR; Serviço Nacional de Aprendizagem no Cooperativismo - SESCOOP; Centro de Integração Empresa-Escola - CIEE; Fundação Pró-Cerrado; Rede Cidadã; e Associação de Ensino Social Profissionalizante – ESPRO.

De acordo com a representante do Ministério do Trabalho, Ana Alencastro, que atuou na coordenação do Fórum, desde a sua instituição até o ano de 2016, duas grandes motivações mobilizaram a instalação do FNAP: 1) a exploração do grande potencial de contratação de aprendizes no país, diminuindo a inadimplência no cumprimento de cotas pelas empresas obrigadas, por meio de ações de mobilização e conscientização para a importância de aumentar o número de oportunidade de empregos dignos para os adolescentes e jovens brasileiros e 2) a promoção do diálogo em nível nacional para trazer visibilidade à importância da Lei nº 10.097/2000 e buscar construir consensos sobre as diferentes interpretações

sobre seu objetivo, que sempre foi contribuir para o desenvolvimento social e econômico do país.

O debate entre os segmentos diretamente envolvidos na implementação da política – Ministério do Trabalho (Secretarias de Inspeção do Trabalho e de Políticas Públicas de Emprego), MPT, Empregadores, Trabalhadores e Instituições Formadoras, se fazia estratégico para colaborar na construção de mecanismos para a estruturação da aprendizagem como uma política pública de Estado, reconhecida pela sociedade civil, e para promover mais oportunidades, a partir de mecanismos transparentes de controle da qualidade da oferta de programas que não poderiam se basear apenas na inclusão social ou no aumento da produtividade, como se esses fossem objetivos excludentes entre si<sup>94</sup>.

O depoimento acima evidencia a existência, no contexto do FNAP, exatamente de dois valores centrais caros aos “sistemas de crenças” e a necessidade de buscar conciliá-los – a produtividade como um vetor complementar e associado à empregabilidade e a inclusão social fortemente vinculada à proteção integral da juventude.

Reforçando a presença desses dois polos valorativos no interior do debate sobre as regras que orientariam a institucionalização e a implementação da política, ainda de acordo com a visão da representante do MTE, no contexto no contexto global das participações do FNAP, destacaram-se especialmente as ESFLs (Entidades sem fins lucrativos), atuando de forma coesa e articulada, e as instituições que formam o Sistema Nacional de Aprendizagem. Além dessas organizações, também se destacaram em termos de participação, no âmbito do poder público, o Ministério Público do Trabalho (MTP) e, na esfera da sociedade civil, a Fundação Roberto Marinho e os Atletas pela Cidadania.

Conseqüentemente, pode-se inferir que as coalizões começam mais claramente a se delinear no interior do subsistema da política de AP no âmbito da constituição do FNAP. No interior dessa central instância consultiva, apesar de ser preenchido por diversos e diferentes representantes de atores sociais e estatais, ganham centralidade, por meio da vocalização de pautas específicas, um conjunto determinado de atores sociais e estatais agrupados em torno dos dois sistemas de crenças mencionados anteriormente.

Como as discussões travadas no âmbito do FNAP estavam focadas na definição do regramento e da normatização constitutivas do processo de

---

<sup>94</sup> Trecho extraído da entrevista com Ana Alencastro.

institucionalização e da implementação da política, as questões que estiveram em pauta foram interpretadas por esta tese como sendo pertencentes ao “núcleo de crenças secundárias” (*secundar beliefs*), que é a tradução de caráter mais instrumental das crenças políticas mais fundamentais. Estas crenças refletem, conseqüentemente, escolhas políticas relacionadas a definição das finalidades e impactos que a política deve trazer consigo.

Três temáticas debatidas no âmbito do FNAP podem ilustrar um movimento de coalizões em torno da definição dos primeiros regramentos da política, cujos impasses ainda ecoam até a atualidade.

#### i) O percentual teórico mínimo em relação ao prático nos Programas de Aprendizagem Profissional

Desde a publicação dos normativos que regulamentavam a Lei da Aprendizagem, como o Decreto n. 5.598/2.005, observou-se a necessidade da definição de normativos infralegais que pudessem nortear os aspectos operacionais e educacionais dos Programas de Aprendizagem. A publicação da Portaria do Ministério do Trabalho e Emprego nº 615/2007 esboçou um primeiro movimento de se definirem características relacionadas a organização desses Programas no que tange à distribuição das horas teóricas e práticas:

Art. 4 § 1º As dimensões teórica e prática da formação do aprendiz deverão ser pedagogicamente articuladas entre si, sob a forma de itinerários formativos que possibilitem ao aprendiz o desenvolvimento da sua cidadania, a compreensão das características do mundo do trabalho, dos fundamentos técnico-científicos e das atividades técnico-tecnológicas específicas à ocupação (Brasil, 2007).

Diante dessa perspectiva e da importância de se promover a articulação das fases teórica e prática, a referida Portaria foi modificada por uma nova, em 2008 (Portaria MTE nº 1003/1008), passando a dispor que a carga horária teórica deverá representar no mínimo 25% e, no máximo, 50% do total de horas do programa. Em que pese o percentual prático não ter sido definido pela norma, é possível inferir que a parte na empresa deve representar no mínimo 50% e no máximo 75% da carga horária total da AP.

As discussões acerca das definições dos percentuais mínimo da teoria e prática dos Programas de Aprendizagem atravessaram as pautas do Fórum Nacional

de Aprendizagem trazendo à tona visões distintas acerca desse tema. Se por um lado interessava às empresas, enquanto financiadoras da política, manter os alunos por mais tempo nas atividades práticas, por outro lado diversos atores defendiam a permanência do aprendiz por mais tempo na fase escolar para garantir o desenvolvimento dos fundamentos técnicos-científicos, da compreensão do mundo do trabalho e assegurar a natureza educacional desses Programas.

Com o passar dos anos, a discussão sobre essa agenda foi reavivada por conta da revogação da Portaria MTE nº 615/2008 dada pela publicação da Portaria nº 723/2012. Segundo a nova Portaria os percentuais das cargas horárias teóricas não só sofreram reajuste passando a ser 30% mínimo e 50% máximo, como também estabeleceu, em seu Art. 11, que a parte inicial do Programa de Aprendizagem deve ser desenvolvida no ambiente da entidade formadora, com um mínimo de oitenta horas-aula ministradas de forma sequencial, antes do encaminhamento do aluno da empresa. Buscou-se, ainda, garantir o regime de alternância e a complexidade progressiva das atividades práticas a serem vivenciadas no ambiente da empresa. Além de definir os percentuais mínimos e máximos da carga horária teórica dos Programas de Aprendizagem, essa nova normativa também estabeleceu que a carga horária específica, relativa à(s) ocupação(s) objeto do programa de aprendizagem, deverá corresponder no mínimo a 40% do total da carga horária teórica. As novas definições impostas por essa Portaria evidenciaram claramente os diferentes posicionamentos dos membros do FNA.

Em 2018, o tema voltou a ser discutido no âmbito do FNAP quando foi proposto a atualização da Portaria MTE nº 723/2012 pela Portaria nº 634, a qual dispôs pela substituição das 80 horas iniciais, por 10% da carga horária teórica. De acordo com a redação da Portaria nº 634/2018, a parte teórica do contrato de AP deve ser desenvolvida pela entidade formadora, aplicando-se no mínimo 10% da carga horária teórica no início do contrato antes do encaminhamento para a prática profissional e distribuindo-se as demais horas no decorrer de todo o período do contrato de forma a garantir a complexidade progressiva das atividades práticas.

Mais recentemente, em 2021, a publicação da Portaria MTP nº 671 definiu em 20% mínimo e 50% máximo de teoria, mas manteve a necessidade de cumprimento de 10% do total da carga horária na instituição qualificadora antes do encaminhamento do aprendiz para as atividades práticas. Essa portaria também passou de 40% para 50%, o percentual da carga horária teórica destinado às

atividades específicas relativas às ocupações objeto do curso de aprendizagem profissional.

Os diversos movimentos relacionados à definição da distribuição da carga horária teórica mínima dos Programas de Aprendizagem evidenciaram a articulação e mobilização dos diferentes dos membros do FNAP que se organizaram em coalizões conforme defesa de posicionamentos e interesses. Destacam-se duas coalizões centrais: uma que conta com os representantes das empresas e dos SNA, os quais defendem que o jovem passe mais tempo nas empresas, pois consideram a indissociabilidade da teoria e da prática na formação educacional do aprendiz, ao compreender que as atividades realizadas no ambiente de trabalho são fundamentais para o desenvolvimento das competências profissionais, e outra formada por atores como o MP, auditores do trabalho e algumas instituições qualificadoras que se articularam em torno de crenças comuns pautadas no desenvolvimento integral do aprendiz, da necessidade de fortalecer sua cidadania e a compreensão das características do mundo do trabalho, antes da realização da prática profissional.

## ii) A revisão da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)

A Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho foi estabelecida a pelo artigo 10 do Decreto nº 5598/2005 como referência para a definição das ocupações que demandam formação metódica, às quais devem compor o cálculo das cotas de aprendizagem.

Para a definição das funções que demandem formação profissional, deverá ser considerada a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), elaborada pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

§ 1º Ficam excluídas da definição do caput deste artigo as funções que demandem, para o seu exercício, habilitação profissional de nível técnico ou superior, ou, ainda, as funções que estejam caracterizadas como cargos de direção, de gerência ou de confiança, nos termos do inciso II e do parágrafo único do art. 62 e do § 2º do art. 224 da CLT.

§ 2º Deverão ser incluídas na base de cálculo todas as funções que demandem formação profissional, independentemente de serem proibidas para menores de dezoito anos (Brasil, 2005).

Desde que foi estabelecida a utilização da CBO para fins de cômputo da cota, essa passou a ser uma questão central e muito controversa na implementação

da política da AP. Segundo Ana Alencastro (2021), a polêmica maior, relativa à revisão da CBO, nunca foi revolvida no âmbito do Fórum Nacional de Aprendizagem, pois não há consenso entre os membros sobre a inclusão do texto padrão que descreve as características de trabalho nessa Classificação, a saber:

A(s) ocupação(ões) elencada(s) nesta família educacional, demandam formação profissional para efeitos do cálculo do número de aprendizes a serem contratados pelos estabelecimentos, nos termos do artigo 429 da Consolidação das Leis do Trabalho- CLT, exceto os casos previstos no art. 10 do Decreto 5598/2005.

Embora o referido texto seja reflexo do que foi estabelecido pelo Decreto n.5598/2005 -substituído pelo Decreto n. 9759/2018- os membros que representaram o setor produtivo no FNAP, articulados aos Serviços Nacionais de Aprendizagem, questionaram essa redação e solicitaram sua revisão com objetivo de manter na CBO, apenas as indicações das ocupações que realmente demandam formação técnica e profissional. Para esses representantes, muitas das ocupações que são parte da cota da aprendizagem não exigem formação profissional metódica, sendo objeto de instruções nos serviços próprios dos locais de trabalho. Da mesma forma, para outras ocupações que possuem legislações específicas como aquelas vinculadas aos setores de segurança privada e transporte, o cumprimento da cota na atividade fim se faz inviável dadas as restrições da legislação própria. Além disso, esses representantes defendem que a revisão da CBO também deve incluir novas ocupações que apresentam complexidade que demandam formação metódica no nível de qualificação profissional, conforme referenciais educacionais adotados pelo Ministério da Educação.

Nesse contexto, para essa coalizão a revisão das ocupações listadas na CBO é pauta prioritária da política da AP, com vistas a evitar a necessidade de contratação impositiva de determinadas ocupações e promover uma política pública de trabalho e educação mais atraente para os jovens, permitindo que eles construam trajetórias profissionais mais alinhadas às demandas de médio e longo prazo do setor produtivo.

Por outro lado, representantes do poder público alinhados aos membros das ESFLs, sociedade civil e dos Conselhos de Diretos, se posicionaram de forma contrária a essas reivindicações, argumentando que esse movimento constitui uma ameaça aos direitos dos adolescentes, uma vez que provocará impactos no número

de cotas, que poderia ser reduzido. Assim, essa coalizão se apoia no discurso da manutenção do caráter mais universal da política da AP, garantindo a um maior número possível de adolescentes vagas nos cursos.

Ana Alencastro (2021) reconhece que a possível mudança no cálculo da cota é que sustenta a polarização acerca da Revisão da CBO, mas acredita que a mera revisão desse instrumento não resolveria a questão central, pois a CBO apenas descreve as características, perfil requerido, ambientes, entre outros fatores que são agrupados por famílias ocupacionais. Segundo ela:

[...] levantar as atividades que estão descritas na CBO, inerentes à cada ocupação, seria um trabalho hercúleo e passível de questionamentos, razão pela qual sugere a utilização do Quadro Brasileiro de Ocupações- QBQ, desenvolvido pelo Ministério do Trabalho, em parceria com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (FIPE/USP). Esse quadro resolveria a questão do ponto de vista técnico, incluindo orientações para formulação de currículos e programas pedagógicos<sup>95</sup>.

Importante mencionar que a falta de entendimentos acerca dessa temática extrapolou o âmbito do Fórum Nacional de Aprendizagem, tendo sido debatido em outras esferas do Ministério do Trabalho e Emprego. De acordo com a entrevistada, um primeiro movimento foi a criação do Comitê Permanente da Aprendizagem, instituído por meio da Portaria MTE n. 1535, de 21 de agosto de 2009, cuja coordenação era de responsabilidade da Secretaria Executiva do MTE.

Uma das ações desse Comitê, de caráter deliberativo, foi a instituição do Grupo de Trabalho Temático para elaborar diretrizes dos Programas de Aprendizagem nos setores de conservação e limpeza, transporte e vigilância, para o qual foi instituído um grupo de trabalho temático, pela Portaria MTE 1.642/11. (Trecho extraído da entrevista com Ana Alencastro)

A discussão da revisão da CBO, também transbordou a esfera do Ministério do Trabalho, e em 2018 foi levada a debates na Casa Civil da Presidência da República a partir de um movimento coletivo das instituições dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, apoiados pelos representantes do setor produtivo.

Em 2021, o tema voltou a ser debatido no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho, por meio da criação do Grupo de Trabalho Tripartite (GTT), composto por representantes do poder público, empregadores e trabalhadores. O GTT tinha

---

<sup>95</sup> Trecho extraído da entrevista.

por objetivo apresentar estudos sobre a AP e a empregabilidade de jovens no mercado brasileiro. As discussões realizadas nesse fórum reforçaram a articulação e coalizão entre os representantes das empresas e as instituições dos Serviços Nacionais da Aprendizagem, uma vez essas últimas foram chamadas pelas Confederações Patronais representadas nesse Grupo de Trabalho, a compor a suplência como apoio ao movimento.

Conforme exposto no Relatório Final do GTT, no que tange a questão da Revisão da CBO foram propostos a inclusão da base de cálculo da cota de aprendizagem as ocupações que exigem formação de nível técnico e tecnólogo e a exclusão das ocupações que, para o seu desempenho, necessitem de habilitação para o exercício de atividades de segurança privada ou condução de veículos e máquinas.

Esses e outros encaminhamentos do GTT foram submetidos à Presidência do Conselho Nacional do Trabalho para deliberações, as quais reverberaram na publicação de novos normativos como a Medida Provisória n. 1.116 e do Decreto n.11.061, ambos de 04 de maio de 2022.

Em que pese a publicação de referidos atos, cumpre mencionar que nenhuma das normativas promoveu a exclusão das cotas esperadas, o que demonstra os esforços das articulações e coalizações de determinados atores da política da AP, em especial do Ministério Público do Trabalho, Auditores do Trabalho, Conselhos de Direitos e ESFLs e outros, os quais se manifestaram e atuaram fortemente para a suspensão da MP.

Como se pode apreciar, as mobilizações aqui expostas denotam aspectos centrais que permeiam a política pública da AP, isto é, por uma parte a articulação dos atores e a força de suas coalizações e por outra o impasse no qual se encontra a política, na medida em que as divergências de interesses e posicionamentos provocam recorrentes movimentos pendulares refletidos no amplo arcabouço legal e normativo da política.

### iii) Plano Nacional de Aprendizagem (PNA)

No âmbito das discussões do Fórum Nacional de Aprendizagem foi proposto o Plano Nacional de Aprendizagem, cujo movimento iniciou-se com o

apoio técnico da OIT, por meio da promoção de uma Oficina Tripartite, conduzida pelo Dr. Michael Axmann, que buscou guiar o diálogo social e colaborar com a formulação de recomendações, consolidadas em Relatório<sup>96</sup> próprio.

Como fruto dessas discussões, em 2018, foi publicada a Portaria MTb n. 335 de 15 de maio, que aprovou o Plano Nacional de Aprendizagem (2018-2022), o qual prevê 9 linhas de ações. São elas:

- Aprendizagem na Administração Pública
- Aprendizagem para adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social
- Atuações legislativas
- Comunicação
- Financiamento
- Ampliação e interiorização da aprendizagem profissional
- Articulação entre os atores da Aprendizagem Profissional
- Monitoramento e Avaliação dos Dados da Aprendizagem
- Implementar o Sistema Mais Aprendiz

Cabe esclarecer que inicialmente o PNAP previa 10 ações, sendo uma delas relacionadas à Revisão da CBO, como proposta dos representantes dos setores produtivos e dos SNAs. Dado o conflito de interesses das diferentes coalizações e a falta de consenso sobre o tema, a referida Portaria realizou a publicação do PNAP retirando essa ação. Assim, as ações remanescentes nesse Plano visaram fortalecer a AP a partir da ampliação da inserção e a permanência dos jovens, sobretudo os mais vulneráveis, no mercado de trabalho.

Além das ações supracitadas, o PNAP apresentou como meta global, um aumento de 10% sobre o número de aprendizes admitidos no ano anterior, conforme quantidade de aprendizes admitidos os registros administrativos do Ministério do Trabalho - RAIS, CAGED e/ou E-social.

Em que pesem os objetivos e estratégias estabelecidos por esse Plano, observou-se que ele não foi efetivamente implementando, pois somente a Ação 2 foi cumprida, evidenciando com isso a predominância da visão e da atuação dos

---

<sup>96</sup> Relatório Oficina Tripartite Discussão e Recomendações para o Plano Nacional de Aprendizagem Profissional Brasília, 24 e 25/05/2017.

atores estatais envolvidos, em especial do MPT e da SIT, para o fortalecimento do caráter de proteção social da política.

Importante lembrar que, desde 2016, o Decreto n. 8740 instituiu a modalidade alternativa para cumprimento de cota, a qual foi ratificado pelo Decreto n. 9579/2018. Dessa forma, o cumprimento da meta 2 vai ao encontro da necessidade de atendimento de uma normativa que é anterior ao próprio PNAP.

Além disso, também é preciso levar em conta que o cumprimento das demais ações do PNAP ficaram comprometidas pela publicação do Decreto n. 9759, de 11 de abril de 2019, o qual extinguiu colegiados da administração pública Federal entre eles o Fórum Nacional da Aprendizagem responsável pelo acompanhamento do próprio Plano. Cabe mencionar ainda que durante parte do período de vigência do Plano, o mundo foi acometido pela pandemia de COVID-19, fato que incidiu diretamente na economia e no número de contratações, com consequências diretas para o cumprimento da cota de Aprendizagem.

Resumidamente, pode-se concluir, portanto, que tais pautas extraídas no contexto do Fórum, instância consultiva basilar no processo de regramento e de implementação da nova política, fazem emergir e consubstanciam as proposições e valores constitutivos dos sistemas de crenças e a existência de impasses entre os atores sociais envolvidos na implementação da política.

De um lado, por meio da atuação da SIT e do MPT, emerge um posicionamento e proposições que buscam manter o caráter protetivo e inclusivo da política, em especial de jovens de 14 a 18 anos em situação de vulnerabilidade, por meio do entendimento segundo o qual todos os estabelecimentos e setores produtivos, independentemente da natureza de suas ocupações, deveriam aderir à política por meio da contratação de aprendizes.

No âmbito dessa coalizão, estão também presentes as ESFLs que, não apenas fortalecem esse viés interpretativo do caráter da política em seus discursos, como encarnam a perspectiva de uma formação para o mundo do trabalho, de caráter inicial, mais generalista.

De outro lado, por meio da vocalização e das coalizões entre as Confederações patronais e, principalmente, das proposições dos SNAs, emerge e vai se consolidando, ao longo da primeira década e meia da implementação da política, uma perspectiva finalística da política calcada no estabelecimento de uma relação virtuosa entre a AP, produtividade empresarial e ampliação da inserção

laboral e da empregabilidade dos jovens. Consequentemente, propõem Programas de Aprendizagem de caráter específico voltados para perfis profissionais específicos.

No interior desta ampla coalizão, como mencionado anteriormente, localizam-se também as empresas.

Os resultados alcançados pelo *survey* aplicado por esta tese junto ao segmento de varejo, um dos principais setores contratantes de aprendizes, apontam, como mencionado anteriormente, uma clara tendência do setor empresarial de apoio a agenda de fortalecimento do desenvolvimento de competências voltadas a uma formação específica, bem como a opinião de que a política de AP deveria ter como consequência a efetivação do jovem ao término do contrato de AP.

Estes impasses presentes no âmago do subsistema da política, corporificados por um conjunto de coalizões informais, exemplificadas nas disputas constitutivas do FNAP, intrinsecamente vinculadas, por sua vez, aos sistemas de crenças vocalizados pelos atores sociais entrevistados por esta tese, irão atuar como um anteparo à uma maior expansão da AP, ao longo do período de institucionalização, organização e implementação desta política.

Apesar da existência de impasses internos ao subsistema da política, importante destacar a existência de um consistente movimento de estabilização da política de AP, no sentido de sua continuidade, ao longo das últimas duas décadas, a partir da promulgação da Lei 10.097/2000.

A estabilização da política pública de AP deve-se, principalmente, a clara determinação legal do cumprimento de cotas de contratação de aprendizes pela vasta maioria dos estabelecimentos e empresas brasileiras, uma efetiva política de fiscalização e o encaminhamento desses adolescentes e jovens contratados para a realização de Programas de Aprendizagem por uma rede de instituições qualificadas para este fim.

Portanto, os impasses existentes no interior do subsistema da política não vêm atuando como fatores impeditivos a este movimento de continuidade ancorado em um conjunto de determinações legais.

A partir da nova Lei de Aprendizagem, pode-se concluir que o Estado brasileiro passa a promover um amplo conjunto de determinações que sustentam à implementação contínua da política.

Entre elas, destacam-se a manutenção do financiamento da política pelo setor produtivo; o redirecionamento de grande parte dos recursos e esforços de formação dos SNAs para a execução de sua natureza finalística fundante; e a inserção de novos atores sociais com foco no fortalecimento do caráter assistencial da AP.

Este movimento de estabilização e continuidade da política é, principalmente, fortalecido pela atuação contínua e focada do Ministério do Trabalho e Emprego, em especial nos períodos dos governos dos Presidentes Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, por meio da Coordenadoria de Intermediação de Mão de Obra Juvenil (Diretoria de Políticas Públicas para a Juventude/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego), *policy maker* da política, e da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT).

Neste contexto, o Ministério Público do Trabalho, como órgão protagonista da criação da nova política de AP, fortalecerá a atuação pública do Estado brasileiro voltada para a organização e expansão dessa política pública.

É este movimento descrito anteriormente neste capítulo que será responsável pela estabilização da oferta da política de AP, ao longo dessas últimas duas décadas, de forma distinta da grande maioria das demais políticas para a juventude instituídas pelos governos dos Presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Entretanto, os impasses e conflitos constitutivos do subsistema da política de AP corporificados nas coalizões embasadas em “sistemas de crenças” acabam por atuar como fatores de contenção à expansão das contratações e das matrículas dos aprendizes nos Programas de Aprendizagem.

Visões distintas das empresas, ESFLs, SNAs e órgãos públicos executivos e fiscalizadores sobre o caráter e os objetivos a serem alcançados com a profissionalização realizada por meio da Aprendizagem Profissional podem ser considerados como fatores de contenção ao movimento em direção a uma mais ampla expansão da política, considerando a existência de “espaços” para a ampliação de seu crescimento, seja em relação ao número de empresas contratantes ou ao limite máximo do volume de cotas de contratações previsto por lei.

Portanto, a atual política pública de AP, de fato, pode ser interpretada como um subsistema no qual os atores envolvidos compartilham entendimentos, e,

também, como uma “arena social” dentro da qual os atores, com dotações e naturezas de recursos variados, competem.

Como descrito e analisado ao longo desse capítulo, esta competição está profundamente embasada na disputa por visões finalísticas distintas acerca da agenda e dos objetivos da política, desdobrando-se em formas de operação e propostas formativas próprias.

Ainda com o objetivo de alcançar uma mais precisa descrição do caráter dos impasses no interior do subsistema da política, importante lançar mão dos conceitos de “conflito” e de “ambiguidade”, desenvolvidos por Richard Matland (1995), no âmbito de sua análise e compreensão sobre os contextos de implementação de políticas públicas, como mencionado no capítulo “Desenho da Pesquisa”.

No contexto de implementação de políticas públicas, Matland (1995) compreende “conflito” como a incompatibilidade entre os atores sociais em relação aos fins (objetivos da política) e aos meios (formas de atingir os objetivos da política).

De acordo com a pesquisa empreendida por esta tese, pode-se afirmar que há clara evidência acerca da existência de conflitos no interior do subsistema da AP em relação aos fins que a política deveria almejar e aos meios pelos quais tais finalidades poderiam ser alcançadas.

Da mesma forma, há também no interior do subsistema, a presença de alto grau de ambiguidade entre os atores sociais envolvidos na implementação da política de AP.

Para Matland (1995), quanto menor a convergência de entendimentos únicos sobre a política maior será o grau de ambiguidade. Além disso, para este autor, o conceito de ambiguidade refere-se também ao grau de normatização de uma política e a convergência de entendimentos sobre o regramento da política entre os atores.

Nesta perspectiva, pode-se inferir que, apesar de a política de AP estar embasada em um conjunto expressivo de normas e leis, que orientam a ação de cada um dos atores sociais, é, em especial no campo das normas e do regramento da política, considerado pelo MDC (Modelo de Coalização de Defesa) como o “núcleo de crenças secundárias” (*secundar beliefs*), que se consubstanciam os impasses entre os atores sociais envolvidos acerca dos fins e meios da política.

Tais discussões e impasses relativos ao “núcleo das crenças secundárias”, como mencionado anteriormente, acabam por atuar no sentido de restringir uma mais profunda mudança dos atributos da política em direção às determinações legais presentes originalmente na promulgação da Lei 10.097/2000.

Logo, apesar da continuidade da política, ao longo das últimas duas décadas, não seria correto afirmar que a AP vem cumprindo os seus mais centrais e novos atributos previstos a partir do ano 2000: a contratação de aprendizes por todos os estabelecimentos e o atendimento prioritário de jovens de 14 a 18 anos, em especial àqueles em situação de vulnerabilidade social.

De fato, as feições finalísticas e os resultados da nova política refletem exatamente um ambiente crivado por impasses e negociações em torno de visões embasadas nos sistemas de crenças apresentadas por este trabalho.

Consequentemente, pode-se inferir que a hipótese deste trabalho segundo a qual as perturbações significativas externas ao subsistema da política de AP (o processo de democratização do Estado brasileiro, a implementação de um novo sistema de garantias de direitos sociais para os adolescentes e jovens, a atuação do Ministério Público do Trabalho e a consequente promulgação da Lei 10.097/2000) constituem causa necessária, mas não suficiente, de mudança nos atributos fundamentais da AP, encontra respaldo na pesquisa e na análise realizada por esta tese.

Com o objetivo de trazer novos elementos para responder a hipótese deste trabalho segundo a qual os impasses e choques internos entre as coalizões informais baseadas na existência de dois basilares “sistemas de crenças”, presentes no interior do subsistema da política de AP, atuam como fenômenos definidores dos rumos da política e do potencial de mudança em seus atributos mais básicos, serão apresentados a seguir alguns movimentos mais recentes, realizados a partir do ano de 2019, no âmbito do Poder Legislativo e Executivo, que trazem propostas de modificações mais profundas que tocam no cerne de definições basilares previstas na Lei 10.097/2000.

A descrição e análise desses movimentos, em conjunto com as análises realizadas neste capítulo, permitiram avaliar a extensão e o caráter da mudança da política de AP, contribuindo, posteriormente, não somente confirmar a hipótese desse trabalho, mas também para a avaliação dos avanços e limitações da atual

política de AP em relação aos sentidos e modelos sociais historicamente fornecidos a ela.

#### **4.2.3.1 As coalizões no contexto da emergência de novos eventos na política de AP**

Uma das principais premissas do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) é a de que as políticas públicas necessitam ser analisadas considerando um período de dez anos ou mais.

Portanto, no item anterior, foram analisados alguns movimentos realizados no interior da política de AP, no período de 2008 a 2018, por meio da mobilização de coalizões no sentido de fazer prosperar suas respectivas visões e crenças acerca das agendas e impactos que a política deveria mirar no âmbito do processo inicial de sua implementação.

Passado a primeira década de implementação, considerando que o seu início, como mencionado anteriormente, ocorre efetivamente com a publicação do Decreto de n. 5.598/2005, cabe aqui analisar como os impasses relativos às finalidades e aos impactos da política passam a se intensificar no interior do subsistema da AP, após esta primeira década de implementação inicial da política, especialmente a partir de 2019.

Serão apresentados, portanto, a seguir, alguns eventos, internos e externos, ao subsistema da política que refletem alguns movimentos realizados pelas coalizões informais, na esfera dos Poderes Executivos e Legislativos, nos anos mais recentes, que vem influenciando os seus rumos e as suas feições futuras.

A reforma do ensino médio foi analisada por esta pesquisa como um “evento externo de maior vulto”, por se tratar de uma distinta e específica política pública, que vem impactando diretamente o subsistema da política de AP, como será demonstrado posteriormente.

##### **i) Primeiro evento interno ao subsistema da política: novas atuações e posicionamentos dos atores estatais implicados na AP**

No início do Governo do Presidente Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), foram implementadas diversas mudanças que impactaram diretamente a AP,

iniciando-se pelas alterações na pasta responsável pela gestão e regulamentação desta política.

Nos anos de 2019 e 2020, a gestão da política passou a ser responsabilidade do Ministério da Economia, uma vez que as atribuições do Ministério do Trabalho, então extinto nesse período, foram incluídas nesta nova pasta.

Posteriormente, em 2021, a Medida Provisória (MP) nº 1058/2021 recriou a pasta do Ministério do Trabalho sob a nomenclatura de Ministério do Trabalho e Previdência.

Desse modo, a partir de 2021, a política de AP passou a ser atribuição do novo Ministério do Trabalho e Previdência, que acumulou funções e se encarregou de realizar a sua fiscalização e a sua gestão.

A responsabilidade pela regulação, o monitoramento e avaliação da política passou a ser exercida pela nova Subsecretaria de Capital Humano, que passou a atuar como a *policy maker* da AP.

Já a Subsecretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) manteve as suas atribuições de coordenar nacionalmente as ações de fiscalização de empresas para verificação do cumprimento das cotas de contratações de aprendizes pelas empresas e pelo cumprimento dos Programas de Aprendizagem pelas entidades qualificadoras.

Além das mencionadas alterações de Ministérios, outra medida proposta pelo Governo Federal foi a desativação do FNAP, em decorrência da publicação do Decreto n. 9759, de 11 de abril de 2019, que extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

A descontinuidade do espaço legitimado para discussão sobre mudanças na política da AP promoveu diferentes movimentações dos principais atores e de suas coalizações.

Para ilustrar os efeitos e impactos desses movimentos, em especial no que tange à atuação do Executivo, destacam-se a seguir duas iniciativas:

- **Publicação da Portaria MTP n. 671/2021<sup>97</sup>**

As determinações dessa legislação respondem, em certa medida, às demandas de ambas as coalizões.

Em resposta a uma histórica reivindicação da coalizão dos SNAs, é determinada a redução do percentual mínimo da carga horária teórica de 30% para 20% e o incremento da carga horária específica relativa à ocupação de 40% para 50% da carga horária teórica do Programa.

Entretanto, em que pese o fato de as instituições dos Sistemas Nacionais de Aprendizagem terem sua primazia da matrícula dos jovens aprendizes contratados pelas empresas resguardada nesse ato, foi determinada a manifestação dessas entidades em tempo hábil quanto ao atendimento ou não à demanda de vagas nos seus Programas de Aprendizagem. Em caso favorável, essas instituições deveriam ofertar as vagas em até 30 dias após a solicitação. Em caso negativo ou diante de ausência de manifestação, a nova Portaria determina que as empresas possam matricular seus aprendizes contratados em outras entidades qualificadoras, como as ESFLs.

Ressalta-se também que foi incorporado à redação da Portaria diversos itens relacionados aos modelos de contratação de jovens aprendizes, destacando a utilização da modalidade alternativa do cumprimento da cota. Desse modo, esta legislação mantém o principal dispositivo legal de atendimento aos jovens em situação de vulnerabilidade social.

Essa Portaria traz algo que, a partir de 2021, irá se agregar à AP, por meio de diferentes movimentos, como um elemento potencializador de mudanças inéditas na política: o fortalecimento da relação entre a AP e o ensino médio no país.

Este movimento, no âmbito do Poder Executivo, se inicia exatamente com a publicação desta Portaria, que determina a inclusão das escolas de ensino médio da rede pública e privada que desenvolvam o quinto itinerário do novo ensino médio, como previsto pela reforma do ensino médio,<sup>98</sup> como ofertantes de AP, bem

---

<sup>97</sup> Portaria MTP n. 671, de 8 de novembro de 2021, regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista, à inspeção do trabalho, às políticas públicas e às relações de trabalho.

<sup>98</sup> A Reforma do Ensino Médio, instituída pela Lei nº 13.415/2017, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabelece uma mudança estrutural nesse nível de ensino, ampliando o tempo mínimo do estudante na escola de 800 horas para 1.000 horas anuais (até 2022) e define uma nova organização curricular, que contempla uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e

como as instituições privadas que legalmente ofertem educação profissional técnica de nível médio, nos termos da Seção IV-A do Capítulo II da LDB.

- **Organização do Grupo de Trabalho Tripartite no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho**

Com a extinção do FNAP e ausência de um espaço legítimo para se discutir a política da AP, o Poder Executivo propôs a criação de Grupo de Trabalho Tripartite no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho (CNT), conforme disposto na Portaria STRAB/MTP nº 14.293, de 6 de dezembro de 2021. Como mencionado anteriormente, esse GTT era composto por representantes do poder público, empregadores e trabalhadores, e teve por objetivo apresentar estudos sobre a AP e a empregabilidade de jovens no mercado brasileiro.

Entre as principais propostas do GTT, destacam-se:

- Compatibilização entre os arcabouços normativos da AP, do novo ensino médio e da educação profissional e tecnológica de forma a evitar conflitos normativos;
- Desenvolvimento de novos itinerários de formação, possibilitando que o jovem matriculado no Ensino Médio ou no Ensino Técnico, que possui contrato de AP, continue a sua trilha de formação em cursos de educação profissional tecnológica (ensino superior);
- Inclusão na base de cálculo da cota de aprendizagem as ocupações que exigem formação de nível técnico e tecnólogo;
- Incentivos financeiros para as empresas que contratarem aprendizes além da cota mínima de 5%;
- Incentivos ao aumento da taxa de empregabilidade dos aprendizes, após o término do contrato de aprendizagem, por meio de incentivos regulatórios e financeiros, e a partir da ampliação do contrato de aprendizagem para 3 anos;

---

a oferta de diferentes possibilidades de escolhas aos estudantes, os itinerários formativos, com foco nas áreas de conhecimento (Matemáticas e suas Tecnologias, Linguagens e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias e Ciências Humanas e Sociais Aplicadas) e na formação técnica e profissional, chamado de Itinerário V.

- Obrigatoriedade de as empresas distribuírem os aprendizes contratados de forma aproximadamente correspondente à distribuição das famílias ocupacionais e/ ou áreas tecnológicas que são contabilizadas para o cálculo da cota;
- Desenvolvimento de indicadores para as entidades formadoras que levem em consideração, no mínimo, a empregabilidade dos aprendizes egressos, a continuidade dos estudos e sua situação de vulnerabilidade ao entrar no Programa de Aprendizagem;
- Divulgação dos perfis profissionais aplicados pelos Sistemas Nacionais de Aprendizagem para que sirvam de referência para as demais entidades formadoras;
- Exclusão da base de cálculo da cota de aprendizagem as ocupações que, para o seu desempenho, necessitem de habilitação para o exercício de atividades de segurança privada ou condução de veículos e máquinas.

As recomendações do GTT foram consolidadas em um Relatório Final o qual foi submetido e aprovado pelos membros do Conselho Nacional do Trabalho.

Importante mencionar que as definições finais desse GTT, com representação tripartite, refletem a mobilização das coalizações que permeiam a política da AP por meio da acomodação de distintas proposições. Entre elas, destacaram-se àquelas amparadas no “sistemas de crenças” baseado nas proposições e valores da coalizão denominada por esta tese como voltadas à empregabilidade dos jovens.

- **Publicação da Medida Provisória n. 1.116/2022<sup>99</sup> e do Decreto 11.061/2022<sup>100</sup>**

Como fruto dos movimentos iniciados com a criação do referido GTT e do relatório final apresentado ao Conselho Nacional do Trabalho, o Poder Executivo, publicou, em 04 de maio de 2022, duas normativas que impactaram diretamente na

---

<sup>99</sup> A Medida Provisória n. 1.116/2022 instituiu o Programa Emprega + Mulheres e Jovens e altera a Lei n° 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943- e do Decreto n.11.061/2022 que alterou o Decreto 9579/2018.

<sup>100</sup> O Decreto n. 11.061/2022 dispõe sobre o direito à profissionalização de adolescentes e jovens por meio de programas de aprendizagem profissional.

política da AP: a Medida Provisória n. 1.116/2022 e o Decreto 11.061/2022 que alterou o Decreto 9579/2018, que consolida os atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática da criança e do adolescente.

Entre as principais mudanças na política da AP advindas pela Medida Provisória n. 1.116/2022, destacaram-se:

- Criação do Projeto Nacional de Incentivo à Contratação de Aprendizagem que visa ampliar o acesso de adolescentes e jovens ao mercado de trabalho por meio da AP; garantir o cumprimento integral da cota de AP; e ofertar incentivos para a regularização da contratação de aprendizes;
- Concessão de um pacote de benefícios para as empresas que aderissem ao Projeto, como prazo para regularização da cota da aprendizagem, não atuação em determinado período e suspensão do processo administrativo trabalhista e imposição de multa pelo descumprimento da cota até o período de regularização, bem como redução no valor da multa decorrente de auto de infração lavrado anteriormente à adesão ao Projeto;
- Flexibilização para as representações dos setores econômicos com baixa contratação de aprendizes que, junto aos Serviços Nacionais de Aprendizagem, poderão ser incluídos em ações especiais setoriais, para fins de cumprimento integral da cota de AP;
- Ampliação do contrato de trabalho de aprendiz para três anos e possibilidade de estender até quatro anos, quando se tratar de um aprendiz adolescente de 14 a 15 anos
- Possibilidade de prorrogação do contrato de aprendizagem, por meio de aditivo contratual e anotação na CTPS, respeitado o prazo máximo de quatro anos, na hipótese de continuidade de itinerário formativo;
- Ampliação da faixa etária da aprendizagem para 29 anos, para aqueles aprendizes que estão inscritos em Programas de Aprendizagem que envolvam o desempenho de atividades vedadas a menores de vinte e um anos de idade;
- Contagem em dobro dos jovens em situação de vulnerabilidade para fins do cálculo da cota.

Por sua vez, a publicação do Decreto n. 11.061/2022 trouxe significativas novas mudanças na política nas seguintes frentes:

#### Contrato de Trabalho:

- A duração do contrato de trabalho de aprendiz foi expandida de dois para até três anos. Nos casos em que se contratar adolescentes de 14 e 15 anos, o contrato poderá ter duração de até quatro anos. Também foi incluída possibilidade de prorrogação do contrato de aprendizagem por até quatro anos, desde que seja para continuidade do itinerário formativo do técnico ou do V itinerário formativo para o nível superior, segundo ato a ser estabelecido pelo MTP;
- Ampliação do tipo de ESFLs habilitadas a contratar aprendizes de forma indireta: assistência social, cultura, educação, saúde, segurança alimentar e nutricional, proteção de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, ciência e tecnologia, promoção de ética, cidadania e direitos humanos, desporto, atividades religiosas - além de microempresas ou empresas de pequeno porte.

#### Cálculo da cota:

- A cota da AP de cada estabelecimento observará a média da quantidade de trabalhadores existentes em cada estabelecimento cujas funções, nos termos da lei, demandam formação metódica, conforme período estabelecido em ato próprio do MPT;
- Permitida contagem em dobro dos jovens em situação de vulnerabilidade para fins do cálculo da cota;
- Inclusão das ocupações que exigem formação de nível técnico e tecnológico (superior) para fins de cálculo da cota;

Importante mencionar que foi mantido o percentual da cota definido pelo artigo 429 da CLT, isso é: no mínimo 5% e no máximo 15% do total de trabalhadores do estabelecimento, cujas funções demandam formação metódica, incluindo agora as ocupações de nível técnico e tecnológico.

### Questões Educacionais:

- Necessidade de divulgação dos perfis profissionais utilizados pelos SNAs;
- Possibilidade de aproveitamento dos cursos de educação profissional e tecnológica para a AP;
- Possibilidade de realizar Programas de Aprendizagem experimentais, demandados pelo mercado de trabalho, desde que possuam características inovadoras e estejam de acordo com a CLT, mediante submissão do projeto político do programa para aprovação do MTP. Nesses casos, as entidades qualificadoras precisarão comprovar a inserção no mercado de trabalho de, no mínimo, 80% dos aprendizes concluintes dos programas de aprendizagem experimental.

As mudanças provocadas pela publicação desses normativos suscitaram fortes e coesas reações da coalização composta pelo MPT, SIT e ESFLs, que passaram a apontar riscos relativos a uma possível redução do número de matrículas nos Programas de Aprendizagem decorrentes da ampliação do período do contrato de Aprendizagem para o período de três anos, considerando que teriam menos jovens ingressando no Programa.

Soma-se a esse aspecto os benefícios concedidos pelas empresas que contratarem aprendizes por tempo indeterminado, o qual contará para a cota por um período de 12 meses e a possibilidade de contar em dobro os jovens em situação de vulnerabilidade para fins do cálculo da cota. Para esse grupo, todos esses fatores contribuem para uma queda real no número de cotas a serem disponibilizadas pelas empresas.

Essa coalizão também questionou a isonomia e legitimidade da proposta de contagem dupla dos jovens em situação de vulnerabilidade pela MP.

Além disso, essa coalização sinalizou preocupação quanto ao fato de que o fomento à Aprendizagem Técnica e Tecnológica, poderia gerar um distanciamento e dificuldade de acesso dos adolescentes de 14 a 18 anos, em situação de vulnerabilidade, os quais possuem, em geral, defasagens escolares que não

possibilitaria a realização desse tipo de formação em detrimento de uma formação de caráter inicial.

Como visto, a publicação dessas normativas, em especial da Medida Provisória n. 1.116/2022, provocou diversos movimentos de rechaço por parte do Ministério Público do Trabalho e, em especial, dos Auditores do Trabalho que se posicionaram veemente contra a publicação, abdicando inclusive de seus postos e da atribuição da fiscalização da política da AP, conforme carta de entrega coletiva de cargos de Coordenação de Fiscalização de Aprendizagem Profissional<sup>101</sup>, assinada em 05 de maio.

Diante das pressões impostas e dos fortes movimentos de oposição que foram evidenciados no conjunto de audiências públicas e de manifestos, a parte relacionada a Aprendizagem Profissional da Medida Provisória não prosperou, não tendo sido incorporada em uma nova Lei, refletindo, portanto, a força dos movimentos contrários as novas propostas elaboradas pelo Poder Executivo.

## ii) Segundo evento interno ao subsistema da política: movimentação da política de AP no Congresso Nacional

Ao longo de 2019, o Deputado Federal Marco Bertaiolli (Partido Social Democrático/SP) promoveu debates em defesa da modernização da Lei da Aprendizagem<sup>102</sup> com representantes das entidades envolvidas com a AP, representantes do Governo, empresas, do Poder Judiciário e da sociedade civil.

Como resultados desses movimentos, em dezembro daquele ano, o Deputado André de Paula (Partido Socialista Brasileiro) apresentou à Câmara dos Deputados o PL 6641/2019 que propõe instituir o Estatuto do Aprendiz e revogar uma série de dispositivos da Lei 10.097/2000. Entre as principais propostas de mudanças desse PL, destacam-se:

- mudança no percentual do cálculo da cota, alterando de 5% (mínimo) a 15% (máximo) para 4% (mínimo) a 15% (máximo);
- inclusão de todas as ocupações profissionais do estabelecimento como integrantes do cálculo da cota;

---

<sup>101</sup> Carta de entrega coletiva de cargos de Coordenação de Fiscalização de Aprendizagem Profissional. Auditores do Trabalho. 05, de Maio de 2022.

<sup>102</sup> 1º Debate em Defesa da Modernização da Lei da Aprendizagem realizado no auditório do anexo IV da Câmara dos Deputados em 26 de setembro de 2019.

- manutenção do contrato de aprendizagem em 2 anos;
- retirada da primazia das entidades do Sistema S e inclusão das escolas públicas com habilitação para cursos profissionalizantes em um contexto geral;
- regulamentação das questões técnicas e operacionais da AP, confrontando a autonomia das instituições formadoras.

Desde que o PL foi apresentado, as coalizações se organizaram em movimentos de apoio e de oposição às propostas.

Como movimento de apoio, encontram-se as coalizões estabelecidas pelas ESFLs e representantes da sociedade civil, as quais defendem prioritariamente a necessidade de ampliar as condições para o ingresso de jovens aprendizes, e por consequência, o atendimento ao conjunto das instituições, em detrimento da garantia da prioridade da oferta pelos Sistemas Nacionais de Aprendizagem.

Como movimento de oposição, encontram-se os representantes dos setores produtivos e dos SNAs, que se manifestaram, por meio de pareceres técnicos, pela realização de profunda mudança do PL, afirmando que tal legislação compromete a política por não resguardar a natureza de qualificação profissional da AP, pela retirada da primazia das entidades do Sistema S como ofertante de Programas de Aprendizagem e por manter todas as ocupações profissionais do estabelecimento como integrantes do cálculo da cota, o que contraria a histórica reivindicação das Confederações patronais de revisão da CBO e da retirada de algumas ocupações como passíveis da oferta de cursos de AP.

Vale mencionar ainda que o PL voltou a tramitar no final de 2021, tendo a relatoria designada ao Deputado Marco Bertaiolli, o qual promoveu, durante os meses de fevereiro a maio de 2022, audiências públicas nacionais com representantes de diversos segmentos – Representantes do poder público, Confederações Patronais, SNAs, MPT, ESFLS, Escolas Técnicas Privadas, Institutos Federais, Confederação dos Trabalhadores, ANAMATRA, Fundação MUDES, Sindicato dos Auditores do Trabalho, representante da Sociedade Civil, representantes do setor empresarial, como a Sra Luíza Trajano, do Grupo Magazine Luiza, entre outros.

A existência de movimentos que fazem prosperar a tramitação do PL são fortes indicativos da força da visão e dos valores presentes no “sistema de crenças”

que embasa a coalizão das ESFLs e das entidades de parte da sociedade civil junto ao Poder Legislativo no âmbito da política da AP .

Por último, cumpre mencionar que, até a finalização desta tese, o PL ainda se encontrava em tramitação no Congresso Brasileiro.

### iii) **Evento externo ao subsistema da política: a Reforma do Ensino Médio**

Na esteira da alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n° 9.394/1996), determinada pela Lei 13.415/2017<sup>103</sup>, vem sendo proposto pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Congresso brasileiro novos marcos normativos e legais no sentido de articular a experiência da Aprendizagem Profissional ao ensino médio.

No ano de 2018, o Conselho Nacional de Educação editou a Resolução CNE n° 3, pela qual as unidades escolares, ao ofertarem o V itinerário formativo, de formação técnica e profissional, como parte do ensino médio, passam a poder contabilizar a carga- horária da Aprendizagem Profissional como parte do ensino médio.

Posteriormente, em 2021, esse entendimento foi corroborado pela Resolução CNE/CP n° 1/2021, que estabeleceu as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica, dispondo no art. 7° que:

Os itinerários formativos profissionais podem ocorrer dentro de um curso, de uma área tecnológica ou de um eixo tecnológico, de modo a favorecer a verticalização da formação na Educação Profissional e Tecnológica, possibilitando, quando possível, diferentes percursos formativos, incluindo Programas de Aprendizagem Profissional, observada a legislação trabalhista pertinente.

No âmbito do Poder Legislativo, o PL 6494/2019, de autoria Deputado Federal João H Campos (PSB/PE) e relatoria da Deputada Federal Tabata Amaral (PSB-SP), propõe as modificações na LDB (Lei n° 9.394/1996) para dispor sobre a formação técnica profissional; e da CLT (Decreto Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943), para articular a formação profissional com a Aprendizagem Profissional.

<sup>103</sup> A Lei 13.415/2017, que institui a reforma do ensino médio, inclui no inciso I, § 6° do Art.36 da LDB, modificado pela Lei no 13.415/2017, a seguinte redação: “A critério dos sistemas de ensino, a oferta de formação com ênfase técnica e profissional considerará: I - a inclusão de vivências práticas de trabalho no setor produtivo ou em ambientes de simulação, estabelecendo parcerias e fazendo uso, quando aplicável, de instrumentos estabelecidos pela legislação sobre aprendizagem profissional.”

A seguir são apresentados destaques desse PL:

- Promover a inclusão da Aprendizagem Profissional na agenda da Lei Geral da Diretrizes e Bases da Educação, fortalecendo suas possibilidades de integração e articulação com o Ensino Médio.
- Possibilitar que o V itinerário formativo do ensino médio possa ser utilizado como parte teórica do Programa de Aprendizagem ao tempo em que a parte prática da AP também seria reconhecida como horas aulas adicionais para integralização do ensino médio.
- incentivar estudantes e empresas a aderirem ao Programa de Aprendizagem, de modo que a AP possa ser considerada para fins de aproveitamento de créditos. Tal integração proposta também deverá ocorrer no âmbito da educação tecnológica (nível superior).

Como citado anteriormente, a compatibilização da política da Aprendizagem Profissional ao Ensino Médio também aparece na Portaria MTP n. 671/2018 e foi pauta das discussões do Grupo de Trabalho Tripartite, no âmbito do Conselho Nacional do Trabalho, que recebe uma maior influência das proposições das agendas dos SNAs.

Entre as proposições específicas que figuram nas conclusões dos debates realizados no âmbito desse Grupo de Trabalho, destacaram-se:

- O alinhamento dos arcabouços normativos da AP, do novo ensino médio e da educação profissional e tecnológica e o incentivo a adoção de Programas de Aprendizagem integrados a essas etapas de ensino;
- A manutenção da obrigatoriedade da matrícula e da frequência do aprendiz na escola, caso não haja concluído o ensino médio, e priorização de contratação de aprendizes que estejam matriculados e frequentando a educação básica.

Neste ponto, torna-se evidente que, apesar de a proposta resguardar a priorização de contratação de adolescentes e jovens de 14 a 18 anos, a política pública de AP passa a tratar como seu público a totalidade dos estudantes da educação básica.

- Desenvolvimento de itinerários de formação na AP, possibilitando que o jovem que possui contrato de AP vinculado ao Itinerário V do Ensino Médio ou ao Ensino Técnico continue a sua trilha de formação em cursos de educação profissional tecnológica de graduação (tecnólogo) e permaneça com o contrato de aprendizagem ativo, seja por aditivo contratual ou por meio da previsão no início do contrato de trabalho do desenvolvimento do itinerário formativo, sempre respeitado o limite temporal legal máximo do contrato de aprendizagem. O objetivo é criar incentivos para que o jovem continue estudando após a conclusão do ensino médio.
  - Criação de políticas públicas para a disponibilização de um período inicial de preparação para jovens vulneráveis antes do início do contrato de AP, com auxílio financeiro, de forma que os adolescentes e jovens que não estão no Itinerário V ou no Ensino Técnico possam ter incentivos para se manter na escola enquanto são melhor preparados para iniciarem as atividades teóricas e práticas.
- Interiorização da AP por meio da articulação do Ministério do Trabalho e Previdência com o Ministério da Educação e com as Secretarias Estaduais de Educação para oferta do Itinerário V do novo ensino médio integrado com contratos de AP em cidades do interior do país.
- Promoção ações de capacitação a respeito da AP para os Conselhos Estaduais de Educação, Secretarias e Profissionais da Educação.

Pode-se concluir, com base no conjunto da análise realizada, ao longo deste capítulo, que a pauta de aproximação da AP ao ensino médio encontra eco, em especial, junto à coalizão composta pelos SNAs e as Escolas Técnicas, na medida em que ambos convergem acerca da natureza educacional e do caráter formativo profissionalizante que a política deveria enfatizar.

Além disto, cabe observar que a partir da promulgação da nova legislação do Fundeb<sup>104</sup>, aprovada em dezembro de 2021, as instituições dos Sistemas

---

<sup>104</sup> Lei n. 14.276, de 27 de dezembro de 2021, que altera dispositivos da Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Nacionais de Aprendizagem, em especial o Senai e o Senac, passaram a poder, por meio do estabelecimento de convênios e parcerias com os estados, receber recursos deste fundo com a finalidade de colaborar para a implementação do V itinerário formativo previsto pela novo ensino médio.

Portanto, as condições necessárias para a realização de importantes mudanças nas feições finalísticas da política vêm sendo elaboradas, na medida em que legislações e normativos específicos vêm propondo modelos de articulação da AP ao ensino médio, e, paralelamente, são fornecidas condições legais de participação dos SNAs como colaboradores da rede de ensino pública para esse fim.

Por outro lado, as ESFLs e o MPT vêm reagindo a tais proposições, pois julgam que tais movimentos podem descaracterizar a política em curso, erguida pela Lei 10.097/2000, com vistas a garantir o direito à profissionalização daqueles adolescentes em situação de maior vulnerabilidade social, em uma perspectiva de proteção social e trabalhista, embasada em uma experiência formativa de caráter inicial e geral.

De acordo com a entrevista concedida por Alencastro (2021), essas mudanças que propõem uma maior articulação da AP à reformulação do ensino médio parecem ser inevitáveis e apontam para novas configurações da política. Para ele, tais movimentos externos à política, deverão exigir das ESFLs um esforço maior no sentido de adaptação para que possam se manter no interior da política.

Considerando o conjunto dos movimentos realizados pelas coalizões, embasadas em distintos “sistemas de crenças”, não apenas na primeira década de institucionalização da política, mas, em especial, nos anos mais recentes, conclui-se que os impasses vêm se acentuando em torno da constituição de fundamentais atributos da política de AP - seu desenho programático, suas feições finalísticas e dos impactos sociais e educacionais a serem alcançados.

Como mencionado anteriormente, dois movimentos estão em curso, com visões, propostas e perspectivas diversas em torno da política: a tramitação de uma extensa e nova legislação de AP, o Estatuto do Aprendiz, no Congresso brasileiro, e um conjunto de iniciativas legislativas e no âmbito do Conselho Nacional de Educação (CNA) que visam trazer a experiência da Aprendizagem Profissional para o interior do ensino médio das escolas públicas.

Apesar de não serem excludentes entre si, tais iniciativas trazem visões e valores distintos em relação à AP e refletem tensões entre os distintos atores sociais

envolvidos na política que buscam garantir e ampliar os seus espaços de atuação e influência.

Do conjunto da análise realizada por este capítulo, pode-se inferir que, de fato, os impasses e os choques internos entre as coalizões informais, baseadas na existência dos dois basilares “sistemas de crenças”, presentes no interior do subsistema da política de AP, vem atuando como fenômenos definidores dos rumos da política e do potencial de mudança em seus atributos mais básicos, como suas finalidades, operacionalização, resultados e impactos.

Conforma mencionado na Introdução deste trabalho, buscou-se evidenciar, por meio de um caso empírico educacional, como as políticas públicas são forjadas e alteradas, a partir da luta fundamentalmente de crenças e da circulação de ideias entre os grupos sociais específicos, que historicamente atuam influenciando os seus rumos e os seus resultados.

Este capítulo procurou, fundamentalmente, discorrer sobre as motivações sociais e políticas e as principais crenças, visões e propostas coletivas implicadas no contexto da implementação da nova política pública de AP do Estado brasileiro e analisar como o contexto de disputas e impasses entre as coalizões, embasadas em seus respectivos sistemas de crenças, incidem sobre os seus atributos e os seus resultados. Procurou-se, portanto, responder as duas das principais questões norteadoras dessa tese.

Cabe, a partir desse ponto, concluir a investigação proposta, respondendo a indagação acerca do quanto que a atual política pode representar a realização de avanços sociais e educacionais em relação ao modelo da AP do Estado Novo (1937-1945).

Como a resposta a esta questão exige uma leitura global e panorâmica desse trabalho, incorporando à análise empreendida por este capítulo a retomada da trajetória histórica da política de AP, realizada pelo capítulo anterior, a resposta a esta última questão será incorporada as conclusões desse trabalho que pretende, ao sintetizar o percurso investigativo realizado, apontar as limitações e os avanços alcançados, até então, por esta mais longa política pública para a juventude brasileira.

## 5 Conclusões

Como mencionado na abertura deste trabalho, esta tese está incluída no campo dos estudos sobre políticas públicas, agregando também perspectivas de análises legislativa e histórica.

Buscou-se analisar a emergência e a implementação da política pública da Aprendizagem Profissional no contexto da redemocratização do Estado brasileiro, a partir do início deste século, com a promulgação da Lei 10.097/2000, denominada como a nova lei da Aprendizagem Profissional.

Foram analisados o processo histórico do surgimento da Aprendizagem Profissional no país e o contexto de sua mais recente institucionalização e implementação, a partir dos anos 2000, como uma mais ampla política pública, baseada no ideário de tornar-se “vetor do direito constitucional à profissionalização dos adolescentes e jovens”.

Partindo do questionamento acerca dos seus baixos resultados relativos ao cumprimento das cotas de contratação de aprendizes pelas empresas, procurou-se investigar como o próprio processo de implementação da política pelos atores sociais e estatais vem incidindo sobre os seus resultados.

Portanto, a tese colocou em relevo, no contexto de seu percurso investigativo, o processo de implementação da AP, constituído pela atuação e articulação dos atores estatais e sociais diretamente implicados nesta política, considerando as duas décadas de sua existência, voltada para adolescentes e jovens de 14 a 24 anos.

Como mencionado anteriormente, interessou a esta tese investigar as inter-relações entre o processo de implementação da política, compreendido à luz do conceito de *policy process*, no qual os atores sociais e estatais envolvidos possuem central protagonismo, e o baixo alcance de seus resultados previstos em lei.

As investigações centrais que nortearam esse trabalho de tese giraram em torno das análises das principais crenças, visões e propostas coletivas implicadas no contexto da emergência e da implementação da AP como nova política pública no processo da redemocratização do Estado brasileiro e da forma pela qual os resultados alcançados pela política podem estar refletindo um contexto de disputas acerca dos entendimentos e visões dos atores implicados na implementação da AP.

Partiu-se, portanto, também da hipótese geral de que o processo de implementação da intersetorial e multifuncional política de AP vem constituindo-se em si como um “*wicked problem*” e, como tal, vem influenciando os resultados relativos ao cumprimento de seu alcance. E, que tal “problema maldito” se corporifica no impasse (conflito interno) entre os atores envolvidos em torno de um entendimento compartilhado sobre o próprio significado de tornar a nova política “vetor do direito à profissionalização dos adolescentes e jovens”.

Para responder suas questões mais centrais e suas hipóteses de pesquisa esta tese utilizou o modelo de análise denominado *Advocacy Coalition Framework* (Modelo de Coalizão de Defesa), formulado por Sabatier e seus parceiros (1993, 1999 e 2007), como chave interpretativa para compreender a forma pela qual uma política pública que traz com ela nome, foco e público determinados, com base em legislações próprias, pode ganhar ressignificações, articulações e práticas diferenciadas, considerando o conjunto complexo de atores sociais envolvidos historicamente na sua constituição.

Desenvolvido como um modelo que abarca uma perspectiva integradora, que inclui elementos diversos como valores, ideias, interesses, competições entre os atores, instituições e eventos externos, a *Advocacy Coalitions Framework* (Modelo de Coalizão de Defesa/MCD) foi considerada um referencial teórico adequado para nortear a investigação pretendida, pois constitui-se como uma abordagem voltada para a investigação e a interpretação dos denominados “problemas malditos” no interior da implementação das políticas públicas.

Relembrando, os “problemas malditos” são considerados aqueles que mobilizam conflitos fundamentais sobre a definição acerca de quais os problemas precisam ser enfrentados e os objetivos a serem alcançados pelas políticas, envolvendo importantes disputas técnicas e de crenças entre os múltiplos atores estatais e sociais.

Consequentemente, esta tese partiu da premissa dos autores do ACF segundo a qual o quadro de disputas técnicas e de múltiplos atores sobre a definição das finalidades a serem perseguidas pela política pública de Aprendizagem Profissional estaria exercendo forte influência nos resultados, nos rumos e no seu potencial de mudança.

Especificamente no terceiro e último capítulo, que tratou da emergência e da organização do subsistema da política, foram respondidas as questões

norteadoras relativas às principais crenças, visões e proposições implicadas no contexto da emergência da AP e a forma pela qual os resultados alcançados refletem o contexto de impasses e disputas acerca das finalidades e dos impactos que a política deveria alcançar.

Partindo da apresentação dos dois principais e mais centrais “sistemas de crenças”, galvanizados por distintos valores e proposições, evidenciados por meio das entrevistas qualitativas fornecidas pelos atores estatais e sociais implicados nesta política, consubstanciadas nas “coalizões de defesa”, mobilizadoras do conjunto destes atores constitutivos do subsistema da política, este capítulo também confirmou as hipóteses desta tese.

Os impasses e conflitos foram exemplificados por meio da apresentação das discussões presentes no interior do Fórum Nacional de Aprendizagem, a partir da exposição de três importantes temas vinculados ao denominado núcleo de crenças secundárias do ACF.

Além disto, procurou-se apresentar como as coalizões vêm se mobilizando informalmente nos âmbitos dos poderes executivo e legislativo, no sentido de fazer prosperar suas proposições e valores relativos à organização e aos rumos da política nos anos mais recentes.

Consequentemente, este último capítulo da tese evidenciou as implicações dos movimentos informais das coalizões nos rumos e nos resultados da política pública de Aprendizagem Profissional.

Respondidas as duas principais questões-chave desta tese, restou, portanto, como mencionado no término do último capítulo deste trabalho, a reflexão acerca da existência de avanços e de limitações da atual política em relação ao modelo da AP do Estado Novo (1937-1945).

As bases para essa reflexão foram dadas a partir das respostas fornecidas ao longo dessa tese, aos seus objetivos específicos de percorrer as matrizes históricas, sociais, políticas e legais que subjazem ao surgimento, à institucionalização e à nova emergência da Aprendizagem Profissional, neste século; de mapear os marcos legais e o processo de organização do subsistema da nova política; além de analisar as distintas apropriações e interpretações dos atores estatais e sociais envolvidos na implementação da política a respeito da sua nova finalidade de constituir-se como “vetor de garantia do direito à profissionalização” dos adolescentes e jovens brasileiros.

Indubitavelmente, a Aprendizagem Profissional, instituída nos anos 2000, traz consigo avanços sociais significativos no tratamento da juventude ao fornecer-lhe centralidade no cerne da nova política pública.

A nova política é “filha” direta das conquistas sociais basilares da nova Constituição democrática brasileira no que concerne à determinação de que as crianças, adolescentes e jovens constituem-se como “sujeitos de direitos”. A eles devem ser garantidos uma série de direitos sociais - à saúde, à educação, à cidadania, à dignidade, ao lazer, dentre outros.

Será neste contexto histórico que a profissionalização dos adolescentes e jovens, a partir dos 14 anos, tornar-se-á, no país, a partir da promulgação da denominada Constituição Cidadã, também um direito social específico.

Apesar de a CLT, promulgada em 1943, garantir aos menores de 18 anos, por determinação legal, direitos trabalhistas específicos, fornecendo a eles condições de “trabalho protegido”, os adolescentes e jovens não estavam, naquele momento histórico, no centro da política de AP. Tratava-se, fundamentalmente, de garantir melhores condições de trabalho aos numerosos adolescentes empregados nas indústrias brasileiras, dando-lhes também alguma formação de caráter profissionalizante.

Como mencionado e tratado por esta tese, a política de AP instituída na década de 1940 tinha como foco principal o atendimento às demandas do processo de industrialização brasileira. Naquele período, a lei determinava que os adolescentes e jovens contratados como aprendizes deveriam cursar o ciclo primário de ensino. Entretanto, não havia perspectivas de continuidade de estudos para os jovens aprendizes, que passaram a atuar como força de trabalho formal para os setores produtivos.

De modo distinto, a nova lei da Aprendizagem (Lei 10.097/2000) emerge embasada no “sistema de garantias de direitos constitucionais” e nas determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente, segundo o qual a Aprendizagem Profissional torna-se “vetor do direito constitucional à profissionalização dos adolescentes e jovens”. Consequentemente, deve-se garantir a realização pelos adolescentes e jovens de “trabalho educativo” em detrimento do “trabalho produtivo”.

Logo, a experiência laboral e de qualificação profissional promovida pela AP, a partir dos anos 2000, deve contribuir para o primeiro ingresso formal no

mundo do trabalho e para a geração de renda, que interdite condições precárias de trabalho, e especialmente para o desenvolvimento de uma experiência educativa que colabore para a permanência na escola e uma mais promissora mobilidade profissional.

Necessário citar o que os representantes do Ministério Público do Trabalho entrevistados por esta tese enfatizaram, quando questionados sobre as motivações para a criação da nova lei da Aprendizagem Profissional, que essa política foi reconfigurada com o principal objetivo de combater o trabalho infantil e precário dos adolescentes brasileiros. Uma realidade que, de acordo com os representantes do MPT, órgão protagonista no desenho e proposta da nova lei da AP, poderia ter sido historicamente respondida e mitigada por medidas mais inclusivas no campo da educação brasileira.

Entretanto, como analisado por esta tese, é somente, em 2009, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 59, que a educação básica tornar-se-á obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.

Neste mesmo ano, foi inserido um novo parágrafo no Artigo 212, da Constituição, determinando que o Estado brasileiro passasse a assegurar a distribuição prioritária de recursos públicos no atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, à garantia do padrão de qualidade e de equidade.

No ano seguinte, em 2010, uma nova Emenda Constitucional, n. 65, incluiu, por meio da inserção de um novo inciso ao Art. 227, a “garantia de acesso do trabalhador adolescente e jovem à escola”.

Logo, no ano 2000, uma década antes destas conquistas sociais e determinações legais relativas à obrigatoriedade do ensino até aos 17 anos, o poder legislativo aprovará, em caráter de urgência, a nova lei da Aprendizagem Profissional, ao considerá-la a única forma de conter o trabalho dos adolescentes, realizado de forma precária e ilegal.

Quando a lei 10.097/2000 foi promulgada, a garantia de acesso ao ensino médio, como direito do adolescente e jovem, incluindo àqueles trabalhadores, não era ainda assumida pelo Estado brasileiro. Não havia determinação legal para o Estado prover as condições para o acesso universal a esta etapa do ensino.

Portanto, pode-se considerar que, a despeito dos avanços de caráter trabalhista, na esfera dos direitos sociais adquiridos pelos adolescentes e jovens

brasileiros, a AP mantém-se, ainda no século XXI, como um assunto restrito ao campo dos direitos trabalhistas, restando ao campo da educação, propriamente dita, pouco espaço para dialogar com essa mais perene política pública para a juventude.

Do ponto de vista da inserção dessa política na burocracia do Estado, a sua gestão permanece vinculada ao Ministério do Trabalho e aos órgãos públicos de fiscalização laboral, cabendo ao Ministério da Educação a realização de contribuições esparsas.

Da mesma forma, importante destacar que a última Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1996, não traz em seus capítulos que tratam da Educação Profissional e Tecnológica nenhuma menção a AP.

Pode-se afirmar que ocorre, portanto, um encapsulamento da política de AP no campo da reflexão e das ações destinadas à garantia dos direitos trabalhistas e sociais.

É neste contexto de encapsulamento da política que se darão as discussões sobre o caráter e o sentido do “direito à profissionalização dos adolescentes e jovens” pelos atores sociais historicamente implicados no atendimento aos adolescentes e jovens, seja na perspectiva assistencialista (ESFLs) ou de formação para o trabalho (SNAs).

De acordo com a pesquisa realizada por esta tese, o subsistema da política é predominantemente permeado pelos valores, crenças e interesses destes atores sociais, que historicamente atuam no campo da Aprendizagem Profissional.

Apesar dos conflitos e dos impasses, apresentados por esta tese, a AP vem se mantendo viva e a mais perene política para a juventude brasileira, atendendo anualmente centenas de milhares de jovens matriculados ou egressos do ensino médio.

Portanto, diferentemente do que ocorreu na década de 1940, a atual política pública assenta-se em uma base institucional e organizacional voltada para a garantia do direito constitucional dos jovens à profissionalização, o que indica a realização de avanços sociais em relação à política de AP da década de 1940, com a efetiva participação dos atores sociais envolvidos.

Ocorre que tal política permaneceu historicamente vinculada à perspectiva de que cabe ao Estado brasileiro fornecer aos jovens de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social prioritariamente políticas voltadas para geração de renda e formação profissional, de caráter inicial, condicionadas à sua permanência na

escola, em detrimento da garantia de uma educação básica pública de maior qualidade e inclusiva, bem como de suas inter-relações com a educação profissional.

Mesmo considerando a relevância e a pertinência social de tais políticas em um contexto de taxas alarmantes de abandono do ensino médio e de trabalho infantil, mantém-se um viés assistencialista no tratamento fornecido a um grupo social de vulnerabilidade e de baixa renda.

Portanto, permanecem algumas limitações na abordagem dos problemas sociais e educacionais relativos à juventude de baixa renda e, principalmente, em situação de vulnerabilidade social.

Uma outra limitação refere-se aos baixos índices de participação da própria juventude na concepção e desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a garantia de seus direitos sociais.

O processo de finalização desta tese coincidiu com a ampliação e o aprofundamento da discussão na sociedade civil e pelo poder público sobre a integração da AP no currículo e no contexto da oferta do ensino médio.

Abre-se, portanto, uma janela de oportunidades para a realização de novas pesquisas sobre como se dará a inserção da AP no âmbito formal da educação brasileira.

Tais pesquisas poderão avaliar se tal apropriação poderá vir a se caracterizar como uma releitura de modelos dualísticos, excludentes, implementados pelas reformas educacionais de Gustavo Capanema, como analisado no segundo capítulo desta tese, ou apontar no sentido da renovação de modelos e desenhos de formação que sejam mais atraentes para os adolescentes historicamente excluídos do conjunto dos direitos sociais expressos na atual Carta Constitucional.

## Referências

ALMEIDA, L. A.; GOMES, R. C. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 444-455, 2018.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **Política ambiental no Brasil no período 1993-2012**: um estudo comparado das agendas verde e marrom. 2013. Dissertação (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília/DF: 2013. Disponível em: [https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14599/1/2013\\_SuelyMaraVazGuimaraesdeAraujo.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14599/1/2013_SuelyMaraVazGuimaraesdeAraujo.pdf). Acesso em: 20 mar. 2022.

AXMANN, M. **Aprendizaje de calidad**: una perspectiva práctica para América Latina y el Caribe. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2018.

BARRETO, C. M. Trabalhos manuais e artes aplicadas: usos, educação e trabalho. *In*: CARVALHO, M. L. M. de (org). **Patrimônio, currículos e processos formativos**: memória e história da educação profissional. São Paulo: Centro Paula Souza. 2013.

BRASIL. **Decreto n. 423, de 12 de novembro de 1935**. Promulga quatro Projetos de Convenção, aprovados pela Organização Internacional do Trabalho, da Liga das Nações, por ocasião da Conferencia de Washington, convocada pela Governo dos Estados Unidos da América [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 14 dez. 1935. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-423-12-novembro-1935-532092-publicacaooriginal-14076-pe.html>. Acesso em: 10 de jan. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 5.091, de 15 de dezembro de 1942**. Dispõe sobre o conceito de aprendiz, para os efeitos da legislação do ensino. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 17 dez. 1942b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5091-15-dezembro-1942-415127-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 4.048 de 22 de janeiro de 1942**. Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem de Industriários. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del4048.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4048.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Ensino Industrial. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 9 fev. 1942a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4073-30-janeiro-1942-414503-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 10 jan. de 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 5.452 de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1943. Disponível em

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 8.621 de 10 de junho de 1946**. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1946. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del8621.htm#:~:text=DECRETO-LEI%20No%208.621,10%20DE%20JANEIRO%20DE%201946.&tex](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del8621.htm#:~:text=DECRETO-LEI%20No%208.621,10%20DE%20JANEIRO%20DE%201946.&tex). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Portaria MTB n. 43 de 27 de abril de 1953**. Dispõe sobre a relação de ofícios e ocupações objeto de aprendizagem. [S. l.]: Legislaweb, 1953. Acesso em: 10 out. 2021.

<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=181025>.

BRASIL. **Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria-Geral, 27 fev. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 19 maio 1987. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94338.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94338.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7347-24-julho-1985-356939-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 27 set. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 2 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 1996.

BRASIL. **Lei n. 10.097, de 19 de dezembro de 2000**. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no

5.452, de 1º de maio de 1943. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 20 dez. 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10097.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Exposição de motivos nº 13 GM-MTE, de 09/03/00**. 2000. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=121176&filename=Dossie+-](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=121176&filename=Dossie+-). Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria-Geral, 18 fev. 2022. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4134.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 5.063, de 3 de maio de 2004**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 4 maio 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5063-3-maio-2004-531844-publicacaooriginal-13989-pe.html>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.118, de 19 de maio de 2005**. Acrescenta parágrafos ao art. 10 da Lei nº 9.615, de 24 de março de 1998, e prorroga os prazos previstos nos arts. 30 e 32 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 20 maio 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11118.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**: norma operacional básica. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social 2005. Disponível em [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Lei 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 26 set. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11180.htm). Acesso em: jan. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 5.598, de 1º de dezembro de 2005**. Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. Brasília, DF: Presidente da República, Casa Civil, 2 dez. 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Portaria MTE n. 615, de 13 de dezembro de 2007**. Cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem. Brasília, DF: MTE, 2007. Disponível

em:

[http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF46B002E4835/p\\_20071213\\_615.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812BE914E6012BF46B002E4835/p_20071213_615.pdf). Acesso em: 24 nov. 2022.

BRASIL. **Portaria n. 983 de 26 de novembro de 2008**. Institui o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional com o objetivo de promover o debate sobre a contratação de aprendizes. Disponível em [https://www.trt2.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/MTE/Portaria/P983\\_08.html](https://www.trt2.jus.br/geral/tribunal2/ORGaos/MTE/Portaria/P983_08.html) Acesso em 23 de julho de 2021

BRASIL. **Lei n. 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 26 set. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11788.htm). Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Portaria n. 983, de 26 de novembro de 2011**. Institui o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, com o objetivo de promover o debate sobre a contratação de aprendizes. [S. l.]: Legisweb, [2008]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=210634>. Acesso em: 10 jul. 2022.

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 n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 20 jan. 2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. **Portaria MTE n. 723, de 24 de abril de 2012**. Cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional - CNAP, destinado ao cadastramento das entidades qualificadas em formação técnico-profissional metódica definidas no art. 8º do Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005. [S. l. : s. n.], 24 fev. 2012. Disponível em <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mte-723-2012.htm>. Acesso em nov. 2021.

BRASIL. **Lei n. 12.853 de 14 agosto de 2013**. Altera os arts. 5º, 68, 97, 98, 99 e 100, acrescenta arts. 98-A, 98-B, 98-C, 99-A, 99-B, 100-A, 100-B e 109-A e revoga o art. 94 da Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a gestão coletiva de direitos autorais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 15 ago. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12853.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12853.htm). Acesso em: dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.146 de 6 julho de 2015**. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, 7 jul. 2015. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm). Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017**. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em <https://www.normaslegais.com.br/legislacao/Lei-13415-2017.htm>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.420 de 13 março de 2017**. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para incentivar a formação técnico-profissional de adolescentes e jovens em áreas relacionadas à gestão e prática [...]. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria-Geral, 1º set. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13420.htm). Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.579 de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente [...]. Brasília, DF: Presidência da República, Secretaria-Geral, 23. Nov. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm). Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Boletins de aprendizagem profissional**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional>. Acesso em: 13 out. 2021.

BRASIL. **Portaria MTB n. 634 de 09 de agosto de 2018**. Altera a Portaria MTE nº 723 de 2012, que cria o Cadastro Nacional de Aprendizagem Profissional – CNAP [...]. [S. l.: s. n.], 10 ago. 2018. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=366155>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. **PL 6461/2019**. Institui o Estatuto do Aprendiz e dá outras providências. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node016m7sgl72bjz9n8x3cbxwbvo1480063.node0?codteor=1847157&filename](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node016m7sgl72bjz9n8x3cbxwbvo1480063.node0?codteor=1847157&filename)

BRASIL. **PL 6494/2019**. Modifica a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 para dispor sobre a formação técnica profissional; o Decreto Lei nº 5.452, de 1º. de maio de 1943 – a Consolidação das Leis do Trabalho, para

articular a formação profissional com a aprendizagem; e a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 para dispor sobre a acumulação do Benefício de Prestação Continuada (BPC) com a remuneração da aprendizagem, das bolsas de iniciação científica, monitoria e demais atividades de extensão e pesquisa e da Bolsa Atleta e dá outras providências. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2234538>. Acesso em 21 de março de 2021.

BRASIL. **Portaria/MTP nº 671 de 8 de novembro de 2021**. Regulamenta disposições relativas à legislação trabalhista, à inspeção do trabalho, às políticas públicas e às relações de trabalho. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 212, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-359094139>. Acesso em: 10 jan.

2022.

BRASIL. **Lei 14.276 de 27 de dezembro de 2021**. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

BRASIL. **Decreto 11.061/2022 de 4 de maio de 2022**. Altera o Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018, e o Decreto n. 10.905, de dezembro de 2021, para dispor sobre o direito à profissionalização de adolescentes e jovens por meio de programas de aprendizagem profissional. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.061-de-4-de-maio-de-2022-397571194>

CAMPANHOLE, A.; LOBO, H. **Todas as Constituições do Brasil**. São Paulo: Editora Atlas. 1978.

CORDÃO, F. A.; MORAES, F. de. **Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas**. São Paulo: Senac, 2017.

CORROCHANO, Maria Carla; SPOSITO, Marília Pontes. A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil. São Paulo: **Tempo Social: Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 141-172, nov. 2015.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et. Alii*. **A pesquisa qualitativa: Enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. P. 295-316

CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO/Brasil, 2000a.

CUNHA, L. A. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: FLACSO/Brasil, 2000b.

DE LEON, Peter. Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 22, n. 1, p. 176-185, mar. 1994.

DINIZ, Eli. **Empresariado, Estado e Políticas Públicas no Brasil: novas tendências no limiar do novo milênio**. Porto Alegre, 2001. Disponível em

[http://www.iw.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz\\_empresariado\\_e\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.iw.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_empresariado_e_politicas_publicas.pdf). Acesso em 26 set. 2021

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, n. 115, p. 139-154, 2002.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FERES, M. M. Entrevista: a Educação Profissional do futuro. B. Tec. Senac, Rio de Janeiro, v. 41 n. 3, p. 174-179, set./dez. 2015. Disponível em <https://www.bts.senac.br/bts/issue/download/12/12>. Acesso em: 26 set. 2021.

FERREIRA, M. A. F. Trabalho infantil e produção acadêmica nos anos 90: tópicos para reflexão. **Estudos de Psicologia**, [s. l.], v. 6, n. 2, p. 213-225, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/epsic/a/3BbR4jppqS8VSX4shwrn5xZq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 maio 2022.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 61-80, jun. 2007.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **Uma teoria dos campos**. New York: Oxford University Press, 2012.

FONSECA, J. P. da *et al.* Planejamento educacional participativo. **Revista da Faculdade de Educação**. São Paulo, v. 21, n. 1, p. 79-112, jan./jun. 1995.

FONSECA, R. T. M. **A proteção ao trabalho da criança e do adolescente no Brasil**: o direito à profissionalização. 1995. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. Campinas, 1995.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, A. de C. **A invenção do trabalhismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 1994.

HOPPE, R.; PETERSE, A. **Handling frozen fire**. Boulder. Bourder: Westview Press, 1993.

HOWLETT, Michael. Do networks matter? linking policy network structure to policy: outcomes: evidence from four canadian policy sectors 1990-2000. **Canadian Journal of Political Science**, [s. l.], v. 35, n. 2, p. 235-267, 1993.

IBGE. **Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil**: sistema de acompanhamento da situação Socioeconômica de Crianças e Adolescentes em 1981, 1983 e 1986. Rio de Janeiro: IBGE, DEISO. 1988.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**: primeiro trimestre de 2021. IBGE: Rio de Janeiro, jan./mar. 2021.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão**: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LOTTA, G. S *et al.* Efeitos das mudanças no contexto da implantação de uma política multinível: análise do caso da reforma do ensino médio no Brasil. *Revista de Administração Pública*, [s. l.], v. 55, n. 2, p. 395-413, mar./abr. 2021.

MAGALHÃES, Amanda. **Ativismo institucional e os desafios do Estado**: uma análise da Política Nacional de Participação Social. 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília (UnB), Brasília/DF, 2016.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010.

MANFREDI, S. M. Trabalho, qualificação e competência profissional – das dimensões conceituais e políticas. **Educação e Sociedade**, [s. l.], v. 19, n. 64, p. 13-49. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/DyMQBvNTdc9R9jY7ff6nnHg/?lang=pt> Acesso em: 26 set. 2021.

MARTINS, M. de S. **Entre a cruz e o capital**: as corporações de ofícios no Rio de Janeiro após a chegada da família real (1808-1824). Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [s. l.], v. 5, n. 2 p. 145-174, Apr. 1995.

NAPOLITANO, M. **1964**: História do regime militar. São Paulo: Contexto, 2016.

O'TOOLE JR., L. J. Rational choice and the public management of interorganizational networks. *In*: KETTL, D. F.; MILWARD, H. B. (org.). **Public management**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996.

OIT. **Futuro do trabalho no Brasil**: perspectivas e diálogos tripartites. [S. l.], 2018. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms\\_626908.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_626908.pdf). Acesso em: 4 nov 2021.

OIT. **Normas Internacionais da OIT sobre o trabalho infantil**. [S. l.]: OIT, [200-]. Disponível em: [https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-infantil/WCMS\\_565224/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-infantil/WCMS_565224/lang--pt/index.htm). Acesso em: 3 nov. 2021.

OLIVEIRA, O. de. A Convenção 138 da OIT sobre idade mínima e sua ratificação pelo Brasil. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, [Brasília, DF] ano VI, p. 37-47. 1996.

OREIRO, José Luís. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Revista Estudos Avançados**, [s. l.], v. 31, n. 89, jan./abr., 2017 Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890009>. Acesso em: 4 nov. 2021.

ORTIGARA, C. Mecanismos de regulação e as políticas para a educação profissional nos governos FHC e Lula. *In*: CARVALHO, M. L. M. de (org). **Cultura, Saberes e Práticas: memória e história da educação profissional**. São Paulo: Centro Paula Souza. 2011.

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. *In*: DEL PRIORE, M. (org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2002, p. 347-375.

PRONKO, M. **A OIT nos primórdios da institucionalização do ensino técnico profissional**. Boletim Técnico do Senac. Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, 2003. Disponível em: <https://bts.senac.br/bts/article/view/528>. Acesso em: 26 set. 2021.

RAMOS, J. N. **Sistema Brasileiro de Direito Econômico**. São Paulo: Resenha Tributária, 1977.

REZENDE, S. B. A. **Aprendizagem profissional para adolescente em cumprimento de medida socioeducativa com restrição de liberdade: desenvolvimento humano e reintegração social**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS, 2019.

RITCHE, J.; LEWIS, J. **Qualitative research practice: a guide for social science students and researches**. Londres: Sage Publications, 2003.

ROCHA, H. S. **Formação de agenda governamental e políticas pública: o caso das políticas de juventude do Brasil e do México**. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2020.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, [s. l.], v. 21, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A. Policy change over decade or more. *In*: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (org.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993a. p. 13-39.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: assessment, revisions, and implications for scholars and practioners. *In*: SABATIER, P. A. JENKINS-SMITH, H. C. (org.) **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993b. p. 211-235.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the policy process**. 2 ed. Boulder: Westview Press, 2007. p 189-220.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H.. The advocacy coalition framework: an assessment. *In*; SABATIER, P. A. (org.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, Paul A.; BRASHER, Anne M. From vague consensus to clearly differentiated coalitions: environmental policy at lake tahoe, 1964-1985. *In*: SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank (Ed.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993, p. 177-208.

SCHWARTZMAN, S.; BOMENY, M. H.; COSTA, V. M. **Tempos de Capanema**. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Editora Paz e Terra, 2000.

SENADO FEDERAL (Brasil). **Sistema S**. Brasília, DF: Senado Federal, [2022]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s> Acesso em: 26 set. 2021.

SGORLA, A. F. **Descentralizando políticas, profissionalizando jovens: um estudo do programa de Aprendizagem Profissional**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6050>. Acesso em: 13 out. 2021.

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES DO TRABALHO. **Manual da aprendizagem profissional**: o que é preciso saber para contratar o aprendiz. Brasília, DF: SINAT, 2019.

SKIDMORE, T. E. **Brasil**: de Getúlio a Castello (1930-64). São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SPOSITO, Marília Pontes. Juventude e educação: interações entre educação escolar e não-formal. **Educação e Realidade**: Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 83-98, jul/dez. 2008.

STAKE, R. E. **Qualitative research**: studying how things work. New York: Guilford Publications, Inc, 2010.

UNESCO. **Políticas públicas de/para/com juventudes**. Brasília, DF: UNESCO, 2004.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança de 24 de setembro de 1990**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 10 jan. 2022.

VELOSO, J. R. P. Aprendizagem: metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira. **Dissertação** (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-23052015-112340/pt-br.php> Acesso em: 25 set. 2021.

WEIBLE, C. M; SABATIER, P. A; MCQUEEN, K. Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WU, X. *et al.* **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília, DF: ENAP, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

## Anexos

### Anexo 1 – Roteiros das entrevistas qualitativas

a) **Modelo utilizado com responsável de instituições implementadoras da política (Sistema S e organizações não-governamentais)**

#### 1. Informações Gerais

**Nome do entrevistado:**      **Email:**

**Data da entrevista:**

**Descrição do cargo ocupado e das funções ou projetos destacados:**

**Governos vinculados/tempo de atuação:**

#### 2. Questões a serem mencionadas antes da entrevista

- Objetivo da pesquisa – tese
- Organização e objetivos da entrevista
- Posição do entrevistado como representante de órgão ou instituição, mas que há espaço para mencionar a sua discordância pessoal acerca da visão predominante do órgão ao qual está vinculado.

#### Razão social e finalidade

#### 3. Roteiro da entrevista

**Bloco 1: Descrição da atuação da instituição no âmbito da política de aprendizagem; perfil de atendimento do público e suas inter-relações com os demais órgãos e entidades da política (visão da instituição acerca do posicionamento da atuação dos atores no campo)**

##### *Exemplo de questões para entidade Sistema S:*

1. O SENAI foi criado para a oferta da aprendizagem em 1942. Qual era o objetivo do Programa na época? Qual era a função social do programa na época? E o Senai continuou a ofertar ao longo das décadas seguintes? Houve uma diminuição dessa oferta, ao longo do tempo nos seguintes, você saberia me dizer as razões?
2. Na sua visão qual a diferença fundamental da aprendizagem oferecida hoje para a aprendizagem oferecida na década de 1940 no Senai?
3. Você poderia descrever, em linhas gerais, qual é a finalidade, a natureza e abrangência do trabalho do Senai em relação à aprendizagem, na atualidade? (citar abrangência territorial e números de atendimento)
4. Qual o tamanho da atuação da aprendizagem em relação aos demais tipos de atendimento?
5. O volume da demanda aumentou significativamente nos últimos vinte anos?
6. Qual o perfil socioeconômico e etário do público atendido?
7. O Senai atua prioritariamente com o público em situação de vulnerabilidade? Qual o volume dessa oferta?
8. Quais os tipos de curso mais ofertados e os títulos mais demandados?

9. Na oferta da aprendizagem, como se dá a relação do Senai com as empresas? O Senai capta os alunos para as empresas? E com as empresas? Você poderia caracterizar melhor essa oferta, considerando o fluxo, a logística completa prevista por lei?
10. Na sua visão o que diferencia a oferta realizada pelo Senai com o das ONGs?
11. Qual a relação do Senai com o Ministério Público, a Coordinfância e os órgãos de assistência social?

***Exemplo de questões para organização não governamental:***

1. A Rede Cidadã foi criada no ano 2002, dois anos após a promulgação da Lei 10.097, que altera os dispositivos da CLT, relativos ao trabalho do menor. Pode-se afirmar que ambas as iniciativas são fruto das mudanças de entendimento constitucional e internacional em relação ao trabalho infantil e a promoção do trabalho decente? Por que a Rede foi criada?
2. Neste contexto, a senhora poderia descrever, em linhas gerais, qual é a finalidade, a natureza e abrangência do trabalho da Rede em relação à aprendizagem? (citar abrangência territorial e números de atendimento).
3. Qual o tamanho da atuação da aprendizagem em relação aos demais tipos de atendimento? O volume da demanda aumentou significativamente nos últimos vinte anos?
4. Qual o perfil socioeconômico e etário do público atendido?
5. A Rede atua prioritariamente com o público em situação de vulnerabilidade?
6. Na oferta da aprendizagem, qual a relação da Rede com os órgãos públicos envolvidos? Assistência social? Ministério Público?
7. E com as empresas? Você poderia caracterizar melhor essa oferta, considerando o fluxo, a logística completa prevista por lei?
8. Vocês atuam como contratantes de jovens aprendizes? Como se dá esse processo?
9. Quais os pontos comuns no tipo de atendimento feito pela Rede com as demais ONGs assistencialistas?

**Bloco 2 – Visão geral da política: núcleo duro do “sistema de crenças” (valores e entendimentos gerais sobre as regras gerais em vigor da política)**

12. Eu vou mencionar os entendimentos e regras mais básicas que norteiam a política com base na legislação em vigor. Quando houver discordância acerca de algum ponto, por favor, mencione as razões e qual a visão que deveria prevalecer sobre o ponto citado em sua opinião?

O objetivo deste novo bloco é averiguar o nível de aderência dos entrevistados aos valores sociais e novo paradigma da política e de convergência dos entendimentos sobre as regras mais gerais sobre as quais está assentada a política.

Foram citados os dispositivos e determinações legais para que o entrevistado possa se manifestar brevemente e sucintamente, de preferência quando houver discordância sobre alguns dos pontos mencionados.

**Entendimento central da nova política (valores - novo eixo e ideário da política):**

- A lei 10.097 e o Decreto 5.598 que regulamenta essa lei estão embasadas no entendimento de que a aprendizagem profissional é vetor do “direito à profissionalização dos adolescentes e jovens”, direito previsto pela Constituição. A garantia ao direito à profissionalização dos adolescentes e jovens é o novo ideário sobre o qual se assenta a nova política.
- Deriva desse entendimento, a existência de novos dispositivos que tratam dos direitos trabalhistas e sociais dos adolescentes e jovens.

Citar os dispositivos legais da Lei 10.097/2000 e do Decreto 5.598/2005

### Novas regras gerais da política

- Caracterização da aprendizagem como formação técnica-profissional metódica desenvolvida por meio de atividades teóricas e práticas e que são organizadas em tarefas de complexidade progressiva implementadas por meio de um contrato de aprendizagem
- Os princípios que a formação técnico-profissional deve obedecer (Capítulo III, art 7 do decreto 5.598/2005, que regulamenta a contratação de aprendizes): garantia de acesso e frequência obrigatória ao ensino fundamental, horário especial para o exercício das atividades e capacitação adequada ao mercado de trabalho. E o aprendiz com idade inferior a dezoito anos é assegurado o respeito à sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
- A priorização de atendimento dos jovens de 14 a 18 anos;
- A inclusão de novos públicos a serem atendidos: SINASE e SISNAD;
- A definição de que cabe aos SNAs a prioridade do atendimento e tb que outras entidades devem atuar como ofertantes de aprendizagem;
- A possibilidade da contratação pelas entidades sem fins lucrativos, além da contratação direta pelas empresas;
- As diretrizes gerais que devem ser observadas pelas entidades responsáveis pelos programas de aprendizagem;

### **BLOCO 3: Visão geral da política: núcleo político do “sistema de crenças” (público-alvo a ser atingido, definição de agenda, das finalidades e impactos a serem alcançados)**

Com base nos entendimentos acerca das regras e entendimentos mais gerais da política e também em sua visão sobre os aspectos críticos que deveriam ser abordados com vistas ao aperfeiçoamento das finalidades e impactos que a política deveria ter, por favor responda as seguintes questões:

13. Na sua percepção, a Aprendizagem se caracteriza como uma política voltada para atendimento das demandas de que **público**?
  - a) Jovens e adolescentes de um modo geral
  - b) Prioritariamente para os adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social

- c) Empresas
- d) Jovens, de um modo geral, e empresas

(Sintetizar o entendimento do entrevistado sobre a caracterização do público a ser atendido com base na visão acerca do atendimento prioritário de jovens de 14 a 18 anos com a resposta acima de modo a chegar a uma visão mais completa sobre esse tema)

14. Na sua visão, qual deveria ser a principal agenda da aprendizagem? Ou seja, quais os problemas/questões sociais deveriam ser enfrentados pela política?
15. Ao longo das duas últimas décadas de implantação da política, esta agenda foi contemplada e esteve no centro da política?
16. Na sua visão, quais os dispositivos de ordem legal e operacional que podem ser considerados como facilitadores, promotores dessa agenda? E quais os dispositivos que podem dificultar a implementação dessa agenda? Novas leis Estatuto da Aprendizagem, a Portaria atual?
17. Na atualidade, após duas décadas de implementação, essa agenda precisa ser fortalecida? Ampliada de modo a incorporar outras e novas questões sociais? Ou modificada? Em que sentidos?
18. O Senai, ao longo dos vinte anos de implementação, mudou sua visão acerca da agenda e finalidades? Qual o aprendizado político?
19. Na visão da senhora, quais deveriam ser as finalidades, social e educacional da política?
20. A política da aprendizagem não traz claramente em seu arcabouço legal qual a agenda prioritária e as suas finalidades. A senhora acredita que esta ausência possa expressar a inexistência de uma visão coesa entre os entes envolvidos na política acerca das finalidades e dos impactos que deveriam ser alcançados?
21. Se a resposta for positiva, como a senhor(a) poderia caracterizar, em grandes linhas, essas visões divergentes?
22. Como a senhora interpreta e compreende o objetivo de profissionalização dos adolescentes e jovens da política? O que esse objetivo deveria procurar alcançar? Garantir a experiência do primeiro emprego formal? Promover o aumento do tempo de experiência profissional dos jovens? A geração de emprego formal e uma maior mobilidade no mercado de trabalho para os egressos? Ou quais outros?
23. Que fatores ou características distinguem a profissionalização da aprendizagem das demais formações profissionais existentes?
24. Qual deveria ser o foco da qualificação profissional?
25. Você mencionou anteriormente que a sua instituição oferta cursos de..... (qualificação profissional, arco ocupacional, técnico etc). Por que a escolha por este tipo de oferta? Há uma visão de que este tipo de oferta é a que mais se enquadra ao público atendido?
26. Quais deveriam ser os impactos sociais e educacionais que a política deveria almejar e que poderiam ser geradores de indicadores da efetividade de suas finalidades?
27. O emprego dos egressos da aprendizagem deveria ser um destes impactos/indicadores?
28. Para você o fato de a maioria dos jovens aprendizes possuírem o ensino médio e os cursos se manterem como cursos de formação inicial – qualificação profissional é um aspecto crítico da aprendizagem? Isto poderia ser um fator a ser aperfeiçoado pela política por meio da ampliação da aprendizagem técnica?

#### **Bloco 4 – Mapeamento da existência de coalizões (formais e não-formais)**

29. A visão acerca da agenda e finalidades prioritárias da política da sua instituição é compartilhada, de um modo geral, com outras instituições que atuam na política?
30. Que órgãos ou grupos possuem ou expressam uma visão acerca da agenda e das finalidades semelhante àquela proposta pelo MPT?
31. E com as empresas? Quais seriam os principais pontos comuns e os divergentes?
32. Esta visão é compartilhada entre os entes governamentais?
33. Quais os instrumentos e em que momentos políticos específicos foi necessário a mobilização por meio de coalizões para a defesa da agenda considerada prioritária pelo MPT e os demais entes citados acima?
34. Há algum movimento no sentido de se articular uma coalizão formalmente? Por exemplo, o movimento em favor da aprendizagem com foco na empregabilidade e qualidade da oferta e da atuação junto ao poder legislativo para evitar a publicação de medidas ou de alterações nas legislações, entre outros.
35. Quais as conquistas alcançadas por meio desses movimentos?
36. Em que setores da sociedade poderia dizer que encontra visões distintas acerca da agenda e das finalidades da política?
37. Qual é a sua análise acerca da participação e das agendas da sua instituição no Fórum Nacional e nos Fóruns Estaduais?

#### **BLOCO 5 – Rumos da aprendizagem: visão sobre os principais e novos eventos externos que podem influenciar os rumos futuros da política e na sua reconfiguração**

38. Existem dois eventos externos à política que poderão trazer mudanças para a política – a promulgação do Estatuto do Aprendiz e a reforma do ensino médio. Qual a visão geral da senhora sobre as implicações que esses eventos podem gerar nos rumos da aprendizagem?
39. Há algum outro evento? E como ele pode impactar os rumos da política
40. Qual a visão que o senhor(a) possui sobre o futuro da aprendizagem?
41. Visão sobre o aprendizado junto à política.
42. A sua instituição se inspira em políticas e ofertas em nível internacional. Quais? E quais as convergências com a realidade brasileira?

**b) Modelo utilizado com representante do Ministério do Trabalho (SPPE) atuante nos Governos de ....**

**c) Modelo utilizado com representantes do Ministério do Trabalho (Secretaria de Inspeção do Trabalho)**

**c) Modelo utilizado com representante do Ministério da Economia (....) atuante no Governo de Jair Messias Bolsonaro**

**d) Modelo utilizado com representantes do Ministério Público**

## Anexo 2 – Survey online aplicado às empresas

### Bloco 1 – Visão do setor empresarial sobre a agenda e a finalidade da política pública

**Na sua percepção, a Aprendizagem se caracteriza como um Programa voltado para atender, prioritariamente, a qual público? (v1.00)**

Empresas.

Jovens.

Jovens em situação de vulnerabilidade.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v1.00.a)

Não sei responder.

**Na sua percepção, quais são as duas principais finalidades do Programa de Aprendizagem na atualidade: (v1.01.01 e v1.01.02)**

<b>Finalidades do Programa de Aprendizagem</b>
Aumentar a disponibilidade de trabalhadores com qualificação adequada para o mercado
Diminuir custos com a contratação de trabalhadores
Aumentar a produtividade das empresas
Diminuir o desemprego e desalento entre os jovens
Combater o trabalho infantil e promover o trabalho decente para os jovens
Aumentar a experiência dos jovens com trabalho formal
Diminuir a desigualdade social entre os jovens
Outra(s) finalidade(s). Qual(is)? <b>(Se marcado somente esta opção, ir direto para a questão 5)</b> (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) <u>(v1.01.a)</u>
Não sei responder <b>(Ir direto para a questão 5)</b> (Opção exclusiva)

**O Programa de Aprendizagem deveria almejar outras finalidades além dessas duas marcadas na questão anterior? (v1.02)**

Sim

Não (Pula para a questão 5)

Não sei responder. (Pula para a questão 5)

**Marque duas outras finalidades com base nas opções abaixo ou, se preferir, descreva-as no item “Outras(s) finalidade(s)”:** (v1.03.01 e v1.03.02)

*Observação: No Sphinx, as finalidades marcadas na questão 2 não irão aparecer na questão 4, impedindo o respondente de fazer a mesma marcação nas duas questões.*

<b>Finalidades do Programa de Aprendizagem</b>
Aumentar a disponibilidade de trabalhadores com qualificação adequada para o mercado
Diminuir custos com a contratação de trabalhadores
Aumentar a produtividade das empresas
Diminuir o desemprego e desalento entre os jovens
Combater o trabalho infantil e promover o trabalho decente para os jovens
Aumentar a experiência dos jovens com trabalho formal

Diminuir a desigualdade social entre os jovens

Outra(s) finalidade(s). Qual(is)? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) **(v1.03.a)**

**O Programa de Aprendizagem contribui com a resolução do problema da escassez de trabalhadores qualificados? (v1.04)**

Sim.

Não.

Não sei responder.

**Se a contratação de aprendizes deixasse de ser obrigatória, sua empresa continuaria a contratar jovens para o Programa? (v1.05)**

Sim.

Não.

Não sei responder.

## **Bloco 2 – Experiência da empresa com a Aprendizagem**

**A sua empresa capta e contrata aprendizes por meio de: (v2.01)**

Do setor de recursos humanos da própria empresa.

De empresas de recrutamento e seleção de profissionais (CIEE, por exemplo).

Outra. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) **(v2.01.a)**

Não sei responder.

**Sua empresa tem enfrentado dificuldade para o preenchimento das vagas destinadas a aprendizes? (v2.03)**

Sim. (Abre a pergunta 4)

Não.

Não sei responder.

**Quais as principais dificuldades? (v2.04)**

(Aberta, não obrigatória).

***No Brasil, as empresas tendem a contratar aprendizes em quantidade próxima ao mínimo da cota estabelecida em lei.***

**Na sua opinião, qual o principal motivo para esta tendência? (v2.05)**

Custos envolvidos na contratação.

Perfil do aprendiz não é atrativo para as empresas (escolaridade, experiência, postura profissional).

Baixa procura dos jovens por Programas de Aprendizagem.

Baixa disponibilidade de cursos de Aprendizagem.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) **(v2.05.a)**

Não sei responder.

**Qual a principal motivação para sua empresa escolher o Senac como instituição formadora do Aprendiz? (v2.06)**

Porque a empresa é contribuinte do Senac e, por esta razão, não incorre em custos adicionais relativos à formação dos aprendizes.

Porque a proposta formativa específica oferecida pelo Senac é a que melhor se adequa às necessidades de formação profissional da empresa.

Porque o Senac é uma instituição reconhecida no mercado.

Outra. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v2.06.a)

Não sei responder.

**Sua empresa já contratou outra instituição formadora, que não o Senac, para a realização do Programa de Aprendizagem? (v2.07)**

Sim. (Abre a pergunta 8)

Não.

Não sei responder.

**Quais as motivações para a contratação de outra instituição formadora? (Múltipla escolha) (v2.08.01 a v2.08.07)**

Porque a empresa que trabalho não é contribuinte do Senac.

Porque o Senac não oferece cursos ou vagas suficientes para atender à demanda da empresa.

Porque as demais entidades incluem os serviços de captação e contratação dos jovens, dispensando a empresa de realizá-los.

Porque as demais entidades, além de incluírem os serviços de captação e contratação dos jovens, realizam a parte prática da empresa.

Porque a proposta formativa específica oferecida pelas demais entidades se adequa melhor às necessidades de formação dos profissionais da empresa.

Outra. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v2.08.a)

Não sei responder. (Opção exclusiva)

**Os Programas de Aprendizagem devem priorizar nos jovens o desenvolvimento de conhecimentos, competências e habilidades para: (v2.09)**

A formação de uma ou mais ocupações profissionais específicas da empresa na qual realiza a Aprendizagem.

A realização de atividades de caráter mais geral, de baixa especialização, comuns a diferentes tipos de empresas e segmentos profissionais.

A realização de atividades para novas funções, de caráter tecnológico, alinhado com o movimento de transformação digital.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v2.09.a)

Não sei responder.

***No Brasil, a maior parte das atividades desempenhadas pelos aprendizes são funções administrativas básicas.***

**Na sua opinião, isso ocorre por que: (v2.10)**

A realização dessas atividades é necessária para o funcionamento das empresas e o perfil do aprendiz é apropriado para realizá-las.

O perfil dos aprendizes não é compatível com funções mais complexas.

O tipo de curso oferecido não permite que o aprendiz realize funções de maior complexidade.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v2.10.a)

Não sei responder.

**As necessidades da sua empresa seriam melhor atendidas se o Programa de Aprendizagem formasse os jovens em: (v2.11)**

Cursos Técnicos de Nível Médio.

Cursos de Nível Superior.

Cursos Técnicos de Nível Médio e de Nível Superior.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v2.11.a)

Não sei responder.

### **Bloco 3 – Perfil dos jovens**

**Na visão da empresa, dentre os jovens de 14 a 24 anos de idade, qual grupo deveria ter prioridade no atendimento pelos Programas de Aprendizagem? (v3.01)**

Jovens de famílias de baixa renda / beneficiárias de programas de transferência de renda.

Jovens em cumprimento de pena em sistema prisional / egressos ou em cumprimento de medidas socioeducativas / egressos do trabalho infantil (situação de vulnerabilidade social).

Jovens, independente da condição social.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v3.01.a)

Não sei responder.

**A sua empresa prefere contratar jovens aprendizes em qual situação escolar? (v3.02)**

Ensino Médio concluído.

Cursando o Ensino Fundamental.

Cursando o Ensino Médio.

Cursando o Ensino Superior.

Indiferente.

Outra. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v3.02.a)

Não sei responder.

***O Programa de Aprendizagem prioriza a contratação de jovens de 14 a 18 anos de idade. Porém, os contratos de Aprendizagem no Brasil se concentram na faixa etária de 17 a 20 anos de idade.***

**Na sua opinião, qual o principal motivo para a baixa contratação de aprendizes com idade entre 14 e 16 anos? (v3.03)**

Jovens nessa idade não tendem a procurar Programa de Aprendizagem.

As empresas tendem a preferir aprendizes com faixa etária mais elevada.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v3.03.a)

Não sei responder.

**Na sua opinião, a efetivação do jovem na empresa deveria ser uma consequência do Programa de Aprendizagem? (v3.04)**

Sim.

Não.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v3.04.a)

Não sei responder.

***No Brasil, há uma baixa permanência dos jovens na mesma empresa na qual realizaram o Programa de Aprendizagem.***

**Na sua opinião, a decisão de não efetivação do contrato de trabalho após a conclusão da Aprendizagem se dá com mais frequência por parte: (v3.05)**

Da empresa. (Pula para questão 6)

Do jovem. (Pula para questão 7)

Não sei responder. (Pula para o bloco 4)

**Na sua percepção, qual o principal motivo para a empresa não efetivar o aprendiz? (caso marque empresa) (v3.06)**

O Programa de Aprendizagem não é suficiente para preparar o jovem com habilidades e conhecimentos que justifiquem sua efetivação.

O perfil do aprendiz não responde às exigências mínimas de escolaridade para contratação pela empresa.

A baixa experiência profissional dos jovens que concluem a aprendizagem dificulta sua contratação em comparação com outros profissionais com mais experiência.

O perfil do aprendiz, jovem com baixa experiência e escolaridade, não é interessante para empresa.

Geralmente, não tem vaga aberta nas empresas para efetivar o jovem, após a conclusão do Programa de Aprendizagem.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v3.06.a)

Não sei responder.

**Na sua opinião, qual o principal motivo da falta de interesse do jovem em ser efetivado pela empresa após conclusão da Aprendizagem? (caso marque jovem) (v3.07)**

Jovem não tem interesse em permanecer na ocupação em que foi aprendiz.

Jovem prefere se dedicar exclusivamente a aumentar sua escolaridade.

Jovem tem interesse em trabalhar em outra empresa.

Outro. Qual? (Abre uma caixa de pergunta aberta e não obrigatória) (v3.07.a)

Não sei responder.

## **Bloco 4 – Perfil do Respondente**

**Há quanto tempo trabalha nesta empresa? (v4.01)**

Menos de um ano.

Mais de 1 até 3 anos.

Mais de 3 até 5 anos.

Mais de 5 até 10 anos.

Mais de 10 anos.

**O(A) Senhor(a) é ou já foi responsável por supervisionar as atividades desenvolvidas pelo(s) aprendiz(es) na empresa? (v4.02)**

Sim.

Não.

**Na sua empresa, a gestão do Programa de Aprendizagem é realizada: (v4.03)**

Pela matriz.

Pela filial.

A gestão é compartilhada.

Não sei responder.

## Anexo 3 – Relatório do Survey com empresas

### Objetivos da pesquisa

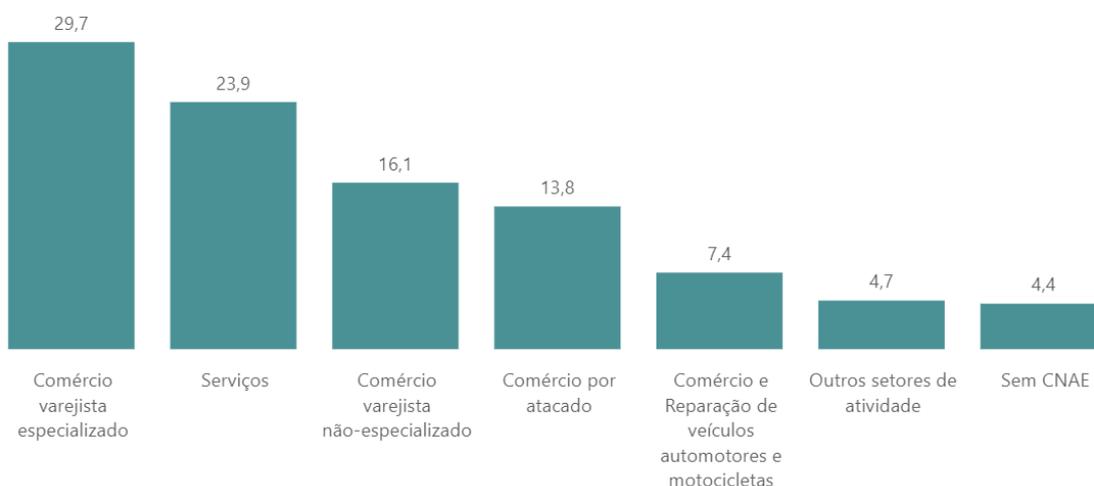
Em consonância com os objetivos, geral e específicos, em especial o de evidenciar as principais visões e propostas finalísticas que emergem do processo de implementação da nova política e o de avaliar o alcance dos resultados disponíveis, a aplicação de um survey junto as empresas que atuam na política da aprendizagem como contratantes de jovens aprendizes pretendia alcançar os seguintes objetivos:

- Evidenciar a visão predominante dos entrevistados acerca do novo ideário da política e de sua finalidade.
- Investigar a existência de tendencia de convergência e da adesão dos empresários ao novo ideário
- Evidenciar o grau de adesão e os principais interesses do setor em relação a política
- Evidenciar a visão do setor em relação ao desenho e objetivos dos programas de aprendizagem
- Extrair as principais visões acerca dos resultados da política mais diretamente implicados na atuação do setor empresarial

### População-alvo da pesquisa

Distribuído em um conjunto de distintas atividades econômicas, conforme disposto no gráfico abaixo, o grupo de empresas dos setores do comercio varejista e de serviços foi a população-alvo desta pesquisa.

Distribuição das empresas por grupo de atividade (%)



Importante ressaltar a expressiva representatividade destes segmentos (varejo e serviços), considerando o quadro geral de setores contratantes, conforme gráfico abaixo:

## Aprendizes por Setor



Conforme este gráfico, os segmentos do varejo e de serviços responderam juntos por cerca de 62,5% da contratação anual de aprendizes, sendo 37,5% nas demais modalidades, destaque indústria. (quando?)

## Metodologia aplicada e amostragem

A metodologia aplicada nesta pesquisa englobou a realização de três etapas de trabalho. São elas: tratamento do cadastro de referência; estratégia de coleta dos dados; expansão dos resultados para a população de pesquisa.

### Tratamento do cadastro de referência

O cadastro de referência utilizado na pesquisa foi obtido por meio dos 27 Departamentos Regionais do Senac, que enviaram dados de todos os estabelecimentos que tiveram aprendizes provenientes do Senac entre os meses de janeiro de 2019 e setembro de 2021, totalizando 68.754 registros.

Um algoritmo para validação do CNPJ foi aplicado e foi detectado que 26 registros tinham CNPJ inválidos e, por isso, foram excluídos da base de dados.

Cada unidade (registro) do cadastro se referia ao total de aprendizes de um determinado estabelecimento em um determinado curso e em uma determinada unidade do Senac. Dessa forma, o estabelecimento (unidade de pesquisa) podia possuir um número ilimitado de registros no cadastro.

Esse cadastro foi então, agregado de forma a transformá-lo em um cadastro onde o estabelecimento fosse unidade de registro. Informações como o total de aprendizes e o total de cursos para cada estabelecimento foram calculadas e inseridas nesse cadastro.

O cadastro com o estabelecimento como unidade de registro ficou com 35.329 estabelecimentos. O passo seguinte foi enriquecer esse cadastro, tendo como objetivos: aumentar a taxa de cobertura de e-mails; e obter variáveis auxiliares para serem utilizadas na modelagem das propensões de resposta.

Para alcançar esse objetivo buscou-se obter informações em duas fontes de dados de instituições públicas:

Relação Anual de Informações Sociais (Rais) identificada: O DN-Senac tem um acordo com o Ministério do Trabalho para uso das informações identificadas da Rais.

Dados Públicos CNPJ: Com dados de estabelecimentos disponibilizados pela Receita Federal no seguinte endereço <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastrados/consultas/dados-publicos-cnpj>.

Após o processo de enriquecimento do cadastro, o total de estabelecimentos com informação de e-mail passou a ser de 35.216, resultando em uma taxa de cobertura da população alvo de 99,68%. Os estabelecimentos sem a informação de e-mail foram excluídos da população de pesquisa. Adicionalmente, foi criado um segundo e-mail para os estabelecimentos que possuíam mais de um e-mail válido.

Uma característica comum em cadastro de estabelecimentos é a existência de e-mails que se referem a mais de um estabelecimento. Essa característica tem forte impacto na operação de coleta de dados, pois como a população de pesquisa é contatada a partir de e-mail não é possível identificar a qual estabelecimento se refere a resposta nos casos em que um mesmo e-mail se refere a mais de um estabelecimento.

Para dirimir esse problema a opção foi realizar a pesquisa apenas com os estabelecimentos cujo e-mail fosse único, ou seja, o e-mail dele não fosse igual ao de nenhum outro estabelecimento cuja raiz do CNPJ fosse a mesma. Após esse tratamento a população de pesquisa foi definida com 20.391 estabelecimentos.

#### Estratégia de coleta dos dados

O questionário foi implementado em modo digital e disponibilizado em ambiente web por meio de um *software* especializado na entrada de dados de pesquisas (Sphinx). Os estabelecimentos foram contatados mediante disparos de mensagens de e-mail por meio de plataforma especializada.

As mensagens enviadas continham um texto informando sobre a pesquisa e uma solitação de participação mediante o clique no *link* de acesso ao questionário eletrônico. O *links* eram específicos para cada estabelecimento, de forma, a não ser necessário a utilização de uma senha para acessar o questionário.

Foram realizados quatro envios de e-mail para o primeiro e-mail do estabelecimento. No sentido de alcançar estabelecimentos que por ventura não receberam as mensagens enviadas para o primeiro e-mail, foram realizados dois envios para o segundo e-mail.

#### Análise da coleta

Na Tabela 1 são apresentadas informações relativas à coleta dos dados para a pesquisa de aprendizagem com estabelecimentos. Foram registrados **2.081** acessos ao questionário *online*, sendo que 80,3% concluíram o questionário, 18,8% não concluíram e 0,8% recusaram o termo de participação na pesquisa.

**Tabela 1:** Distribuição dos questionários, segundo condição de resposta  
Pesquisa do Programa de Aprendizagem - Empresas, 2021

Situação do questionário	Frequência	%
<b>Total de acessos</b>	<b>2.081</b>	<b>100,0</b>
Completos	1.672	80,3
Incompletos	392	18,8
Não aceitou o termo de participação	17	0,8

**Fonte:** Senac-DN - Pesquisa do Programa de Aprendizagem - Empresas, 2021.

Após análise dos e-mails dos respondentes, 16 questionários foram excluídos por possuírem e-mail repetido. Dessa forma, o total de questionários considerados válidos foi de 1.656, resultando em uma taxa de resposta de 8,12%.

Expansão dos resultados para a população de pesquisa

Como não houve seleção de uma amostra e não foram obtidas informações para todas as unidades da população de pesquisa foi necessário tratar a não resposta verificada na pesquisa, a fim de expandir os resultados da pesquisa. Para isso foi necessário construir pesos amostrais simulados, que denominaremos doravante apenas por peso.

Os pesos foram construídos em duas etapas. Na primeira etapa, foram aplicados modelos de propensão de resposta (ROSENBAUM e RUBIN, 1983), técnica comumente empregada para tratar a não resposta (KALTON, LEPKOWSKI e LIN, 1987) com a utilização de variáveis auxiliares.

A utilização dessa classe de modelos foi possível devido à disponibilidade das seguintes informações, tanto para os respondentes como para os não respondentes:

**Quadro 1:** Variáveis utilizadas no modelo e respectivas categorias, Pesquisa do Programa de Aprendizagem - Empresas, 2021

Variável	Categorias
Região	Norte; Nordeste; Sudeste; Sul; e Centro-Oeste
Quantidade de aprendizes	1; 2 ou 3; 4 a 9; 10 a 29; 30 ou mais
Tipo de município onde o estabelecimento está localizado	Capital; Região metropolitana da capital; Fora da RM da capital e predominantemente rural; Fora da RM da capital e predominantemente urbano;

Grupo de atividade econômica do estabelecimento	Comércio atacadista; Comércio varejista de produtos especializados; Comércio varejista de produtos não especializados; Comércio de peças para automóveis e motocicletas; e Serviços e demais setores de atividade.
---	--

**Fonte:** Senac-DN - Pesquisa do Programa de Aprendizagem - Empresas, 2021.

**Tabela 2: Estatísticas do modelo selecionado, Pesquisa do Programa de Aprendizagem - Empresas, 2021**

Variável explicativa	Categoria	Coefficiente estimado	Erro padrão	Estatística de Teste	p valor
Intercepto		-2,528	0,121	-20,966	<0,001
<b>Porte</b> <i>(cat. ref: aprendiz)</i>	2 ou 3 aprendizes	0,189	0,071	2,640	0,008
	De 4 a 9	0,371	0,072	5,149	<0,001
	De 10 a 29	0,392	0,089	4,392	<0,001
	30 ou mais	0,409	0,136	3,019	0,003
<b>Região</b> <i>(cat. ref: Centro-oeste)</i>	Nordeste	0,187	0,102	1,826	0,068
	Norte	0,169	0,124	1,362	0,173
	Sudeste	-0,387	0,096	-4,036	<0,001
	Sul	0,347	0,097	3,593	<0,001
<b>Tipo de município</b> <i>(cat. ref: Capital)</i>	Fora da RM da capital – Rural	0,376	0,117	3,208	0,001
	Fora da RM da cpaital – Urbano	0,346	0,064	5,396	<0,001
	Região Metropolitana Capital (exc. capital)	0,238	0,091	2,615	0,009
<b>Grupo de atividade econômica</b> <i>(cat. ref: Comércio atacadista)</i>	Comércio e Reparação de veículos automotores e motocicletas	-0,367	0,112	-3,288	0,001
	Comércio varejista especializado	-0,290	0,076	-3,834	<0,001
	Comércio varejista não-especializado	-0,508	0,089	-5,711	<0,001
	Serviços e Outros (Indústria, Agric, etc)	-0,159	0,075	-2,115	0,034

**Fonte:** Senac-DN - Pesquisa de Aprendizagem com Empresas, 2021.

Todas as variáveis do modelo foram significativas e apenas os coeficientes das regiões Norte e Nordeste não foram considerados significativos, sempre tendo como referência um nível de significância de 5%.

No modelo foram desconsiderados os estabelecimentos que não possuíam informação referente ao grupo de atividade (887). As propensões de resposta para esses estabelecimentos foram obtidas mediante imputação.

A imputação foi realizada considerando a média das propensões de resposta de estabelecimentos da mesma região, no mesmo tipo de município e com o mesmo porte.

Após a obtenção das propensões de resposta foram determinados os fatores de ajuste iniciais para a expansão dos resultados.

Na segunda etapa foi empregada uma técnica denominada calibração (DEVILLE, SÄRNDAL e SAUTORY, 1993). Essa técnica tem como principal característica

igualar, por meio de fatores de calibração, totais de determinadas estimativas da pesquisa à totais populacionais conhecidos de variáveis de interesse selecionadas.

O método de calibração aplicado foi o *raking* generalizado (DEVILLE, SÄRNDAL e SAUTORY, 1993). Esse método se caracteriza por utilizar como informação auxiliar, as frequências marginais das variáveis utilizadas como parâmetros na calibração.

Foram utilizados como indicadores quatro parâmetros: Total por tipo de município; Total por região; Total por grupos de atividade econômica.

Foram consideradas as mesmas categorias utilizadas na modelagem, exceto para o tipo de município (*Capital; RM da capital. Fora da RM da capital*).

O peso final da pesquisa, e que foi utilizado nos procedimentos de expansão dos resultados, foi determinado pela multiplicação dos fatores de calibração e dos fatores de ajuste.

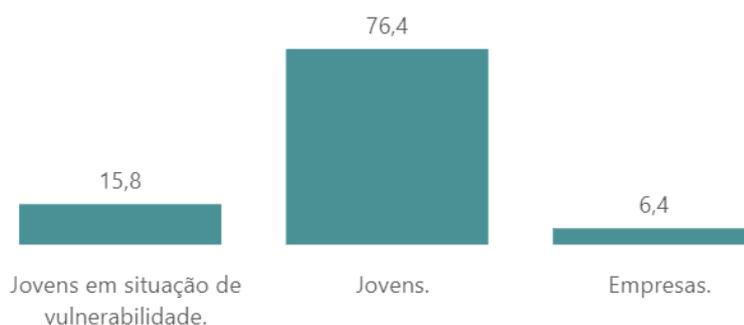
### Apresentação geral dos resultados da pesquisa

A fim de responder aos objetivos propostos, a pesquisa foi estruturada em três blocos: Visão do setor empresarial sobre a agenda e a finalidade da política pública, Experiência da empresa com a Aprendizagem, Perfil dos jovens.

#### 1. Visão do setor empresarial sobre a agenda e a finalidade da política pública

A maioria das empresas respondentes, 76,4%, considerou **a Aprendizagem como um programa voltado para atender prioritariamente os jovens**. Apenas 6,4% percebem esse direcionamento para as empresas.

Na sua percepção, a Aprendizagem se caracteriza como um Programa voltado para atender, prioritariamente, a qual público? (%)



Quanto às finalidades em si, o aumento da experiência dos jovens com o trabalho formal (68,1%) e da disponibilidade de trabalhadores com qualificação adequada para o mercado (56,1%) aparecem como as alternativas prioritárias.

Na sua percepção, quais são as duas principais finalidades do Programa de Aprendizagem na atualidade: (%)

Aumentar a experiência dos jovens com trabalho formal.	68,1
Aumentar a disponibilidade de trabalhadores com qualificação adequada para o mercado.	56,1
Diminuir o desemprego e desalento entre os jovens.	36,5
Combater o trabalho infantil e promover o trabalho decente para os jovens.	23,4
Diminuir a desigualdade social entre os jovens.	8,9
Promover benefícios para a empresa (Diminuir custos e aumentar a produtividade).	4,3

Quando interrogados se o Programa de Aprendizagem deveria almejar outras finalidades, em termos de política pública, a maioria (60,7%) respondeu de modo afirmativo. Desses, 43,2% elegeram a diminuição do desemprego e o desalento dos jovens e 42%, a diminuição da desigualdade social entre eles. O combate ao trabalho infantil sobe para 35,5%. A ordem das alternativas, portanto, sofreu alterações sinalizando uma predisposição maior das empresas em reconhecer situações de inserção social para a juventude como prioritárias.

O Programa de Aprendizagem deveria almejar outras finalidades? (%)

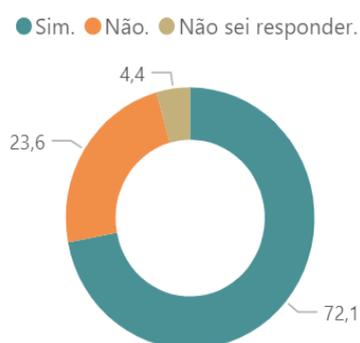


## Quais finalidades? (%)

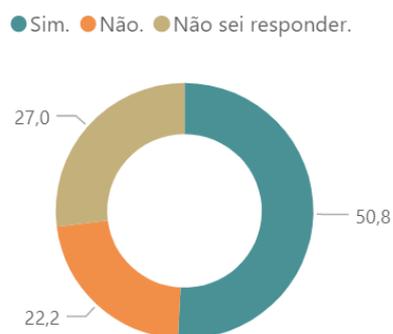
Diminuir o desemprego e desalento entre os jovens.	43,2
Diminuir a desigualdade social entre os jovens.	42,0
Combater o trabalho infantil e promover o trabalho decente para os jovens.	35,5
Aumentar a experiência dos jovens com trabalho formal.	26,2
Aumentar a disponibilidade de trabalhadores com qualificação adequada para o mercado.	26,0
Aumentar a produtividade das empresas.	15,3
Diminuir custos com a contratação de trabalhadores.	5,7

Quando perguntados se o Programa contribui com a **resolução do problema de escassez de trabalhadores qualificados**, 72,1% concordam que sim, enquanto 23,6% informaram que não. Por outro lado, pouco mais de 50% relataram que **seguiriam com a contratação de jovens, caso o Programa deixasse de ser obrigatório**. Do restante, 22,2% responderam negativamente às intenções de contratar e 27% não souberam responder.

O Programa de Aprendizagem contribui com a resolução do problema da escassez de trabalhadores qualificados? (%)



Se a contratação de aprendizes deixasse de ser obrigatória, sua empresa continuaria a contratar jovens para o Programa? (%)

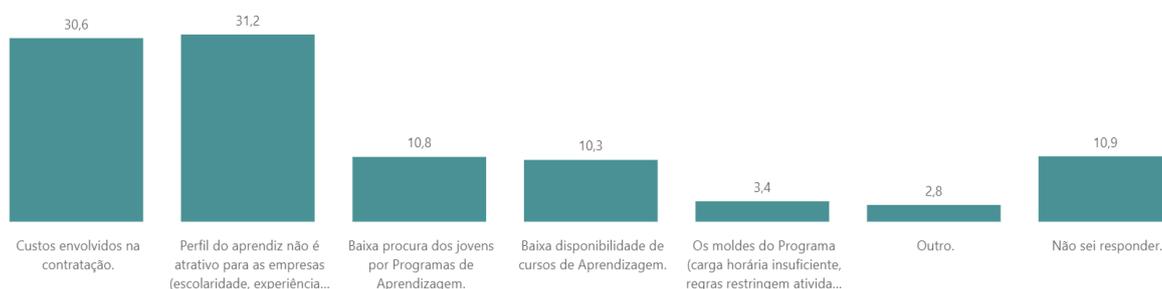


## 2. Experiência da empresa com a Aprendizagem

Neste bloco serão destacados somente as questões convergentes aos objetivos dessa pesquisa – perguntas 5, 9, 10 e 11 – focadas, respectivamente, no entendimento da tendência de as empresas realizarem a contratação dos aprendizes no limite mínimo permitido pela lei (questão 5), das preferências em relação ao tipo de formação (questões 9 e 11) e do fato de as atividades se concentrarem em funções básicas administrativas (questão 10)

Com base nos resultados, a tendência das empresas em contratar a **cota mínima de aprendizes prevista em lei** se explica majoritariamente por duas razões: 1) o perfil do aprendiz não é atrativo para as empresas, em termos de escolaridade, experiência e postura profissional e, também, 2) por conta dos custos envolvidos na contratação. Destaca-se, com cerca de 10% de participação, a baixa procura dos jovens pelo Programa de Aprendizagem e a baixa disponibilidade de cursos de Aprendizagem, somando 21,1% das respostas.

No Brasil, as empresas tendem a contratar aprendizes em quantidade próxima ao mínimo da cota estabelecida em lei. Na sua opinião, qual o principal motivo para esta tendência? (%)

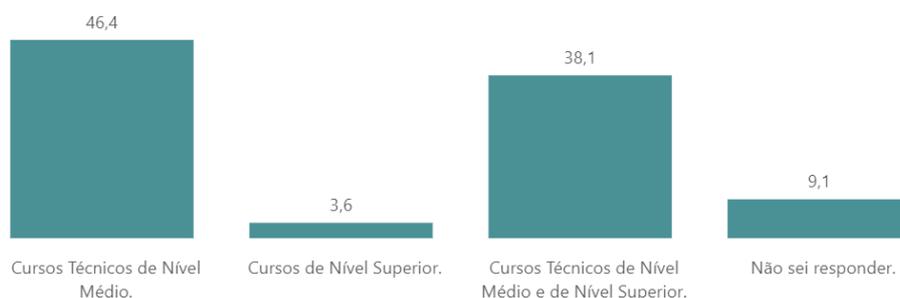


Em relação as preferencias em termos de formação dos jovens, seguem os resultados das questões 9 e 11:

Os programas de Aprendizagem devem priorizar nos jovens o desenvolvimento de conhecimentos, competências e habilidades para: (%)

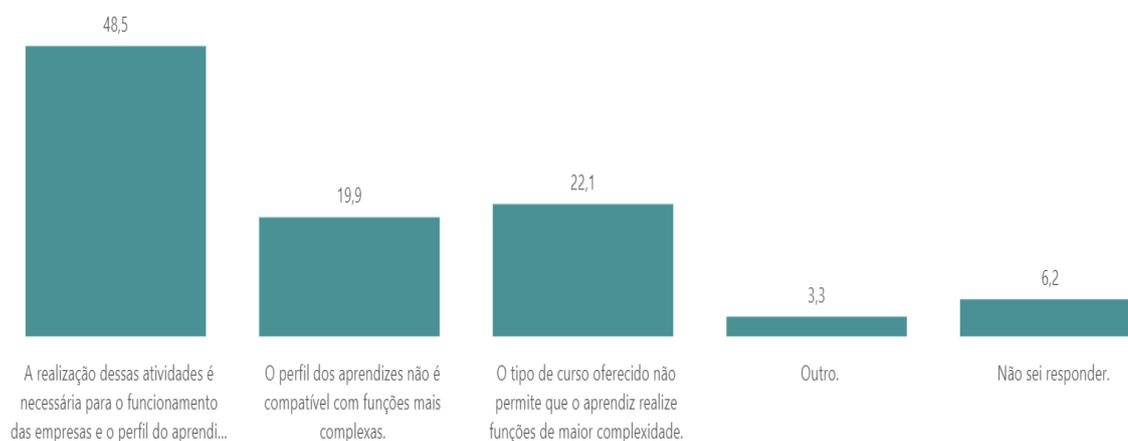


As necessidades de sua empresa seriam melhor atendidas se o Programa de Aprendizagem formasse os jovens em: (%)



Já em relação ao fato de a maior parte das atividades desenhadas pelos aprendizes estar concentrada **em funções administrativas básicas**, 48,5% consideraram que a realização dessas atividades é necessária para o funcionamento das empresas e o perfil do aprendiz.

No Brasil, a maior parte das atividades desempenhadas pelos aprendizes são funções administrativas básicas. Na sua opinião, isso ocorre porque: (%)



### 3. Perfil dos jovens

Neste último bloco estão agrupados dois conjuntos de questões que dizem respeito ao público-alvo da aprendizagem (adolescentes e jovens). O primeiro diz respeito aos perfis (socioeconômico e de escolaridade) que, na perspectiva do setor empresarial, deveriam ter prioridade no atendimento e o segundo traz questões que permitam compreender as razões pelas quais ocorrem ou deixam de ocorrer as contratações dos egressos dos cursos de aprendizagem.

Em relação aos perfis, 57,3% consideram que os jovens, independentemente da condição social, deveriam ter prioridade no atendimento, enquanto 40,8% apontaram que deveriam ser jovens de famílias de baixa renda. Para 34,8% das empresas, a preferência é por jovens aprendizes cursando o ensino médio, enquanto 32,6% são indiferentes.

Na visão da empresa, dentre os jovens de 14 a 24 anos de idade, qual grupo deveria ter prioridade no atendimento pelos Programas de Aprendizagem? (%)

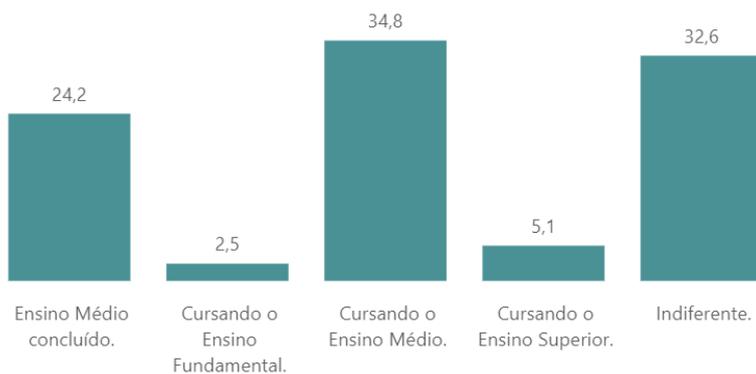
Jovens, independente da condição social.

57,3

Jovens de famílias de baixa renda / beneficiárias de programas de transferência de renda.

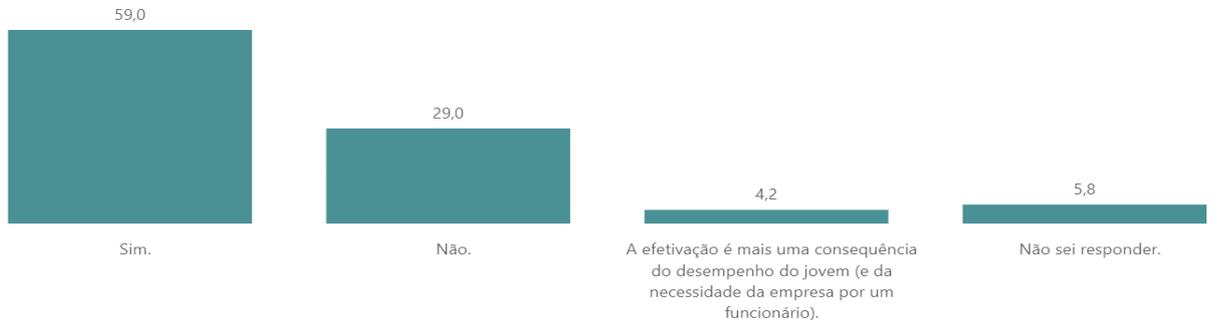
40,8

A sua empresa prefere contratar jovens aprendizes em qual situação escolar? (%)



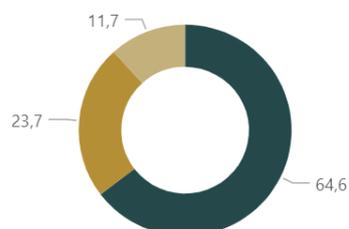
No que se refere ao tema da contratação dos egressos, seguem os resultados da última parte do questionário (questões 4 a 7 do Bloco 3)

Na sua opinião, a efetivação do jovem na empresa deveria ser uma consequência do Programa de Aprendizagem? (%)



Na sua opinião, a decisão de não efetivação do contrato de trabalho após a conclusão da Aprendizagem se dá com mais frequência por parte de: (%)

● Da empresa. ● Do jovem. ● Não sei responder.



Na sua percepção, qual o principal motivo para a empresa não efetivar o aprendiz? (%) ①

Geralmente, não tem vaga aberta nas empresas para efetivar o jovem, após a conclusão do Programa de Aprendizagem.

64,6

A baixa experiência profissional dos jovens que concluem a aprendizagem dificulta sua contratação em comparação com outros profissionais com mais experiência.

8,9

Desempenho do jovem (comprometimento, assiduidade).

8,5

O perfil do aprendiz (Baixa experiência e/ou Baixa escolaridade).

8,1

O Programa de Aprendizagem não é suficiente para preparar o jovem com habilidades e conhecimentos que justifiquem sua efetivação.

5,6

Na sua percepção, qual o principal motivo da falta de interesse do jovem em ser efetivado pela empresa após a conclusão da Aprendizagem? (%)

Jovem não tem interesse em permanecer na ocupação em que foi aprendiz.

50,9

Jovem prefere se dedicar exclusivamente a aumentar sua escolaridade.

23,5

## Reflexões acerca dos resultados da pesquisa

Considerando os objetivos almejados por esta pesquisa, cabe apontar as principais reflexões relativas à visão das empresas entrevistadas acerca da finalidade e do novo ideário da política, de seu desenho, objetivos programáticos e de seus resultados.

### Ideário e finalidades da política

O conjunto das quatro primeiras perguntas do Bloco 1 “Visão do setor empresarial sobre a agenda e a finalidade da política pública”<sup>105</sup> tinha como objetivo verificar a percepção dos atores empresariais sobre o ideário e as finalidades da nova política pública, que trazem para o seu centro o atendimento as necessidades de qualificação social e profissional dos jovens, no contexto da transição escola-trabalho, com as finalidades de combate ao trabalho infantil, de promoção do trabalho decente e mitigação do desemprego juvenil.

Por meio das respostas as quatro primeiras questões, pretendia-se não apenas captar o quanto o entendimento dos atores empresariais sobre a política converge com o novo ideário, mas, também, investigar se a visão deste setor sobre as finalidades

<sup>105</sup> 1. Na sua percepção, a Aprendizagem se caracteriza como um Programa voltado para atender, prioritariamente, a qual política?; 2. Na sua percepção, quais são as duas principais finalidades do Programa de Aprendizagem na atualidade?; 3. O Programa de Aprendizagem deveria almejar outras finalidades além dessas duas marcadas na questão anterior; e 4. Marque duas outras finalidades com base nas opções abaixo ou, se preferir, descreva-as no item “Outra(s) finalidade(s).”

que deveriam ser almeçadas convergem com o entendimento sobre as próprias proposições da política.

Nessa perspectiva, foram elaboradas as questões 3 e 4. Ambas buscavam exatamente captar a visão dos atores empresariais entrevistados sobre quais as finalidades deveriam ser almeçadas, para além daquelas constitutivas da política.

Tendo como norte o alcance desses objetivos, derivam as seguintes reflexões, considerando as respostas obtidas:

Há uma percepção clara e majoritária dos atores empresariais acerca do novo ideário da política e das finalidades da nova política de aprendizagem – 92,2% dos respondentes consideram que a aprendizagem se caracteriza como um programa voltado para atender prioritariamente o público jovem (76,4 % para os jovens e 15,8 % para os jovens em situação de vulnerabilidade) e 68% considera que a finalidade da política é aumentar a experiência do trabalho formal dos jovens.

Há uma confluência entre o entendimento e a visão interessada dos atores empresariais sobre o novo ideário e a finalidades da política – 43% consideram que a política deveria almejar a diminuição do desemprego e do desalento dos jovens; 42% a diminuição da desigualdade social; 35% o combate do trabalho infantil (35%) ; e 26,2% aumentar a experiência do jovem no trabalho formal. Ou seja, o conjunto dessas respostas corroboram a existência de uma visão compartilhada entre os atores empresariais respondentes de que a política deveria aprofundar as finalidades sociais de apoio as necessidades dos jovens.

Há uma incidência bem menor de respostas que apontam para a existência de uma visão, segundo a qual a política deveria centrar as suas finalidades no atendimento as demandas mais diretamente vinculadas as necessidades do setor, tais como a diminuição de custos e aumento de produtividade: 26% responderam que a política deveria ter como finalidade aumentar a disponibilidade de trabalhadores com qualificação adequada para o mercado; 15% responderam que deveria aumentar a produtividade das empresas; e apenas 5,7% responderam que a política deveria diminuir os custos com a contratação de trabalhadores.

Não é majoritário o entendimento de que a política possui como finalidade o combate ao trabalho infantil e dos adolescentes (adolescentes de 14 a 16 anos) e tampouco que ela deveria almejar essa finalidade. Entretanto, cabe destacar a existência de um volume um pouco maior de empresas (35%) que acreditam que a política deveria almejar o combate ao trabalho infantil em relação àquelas (23,4%) que possuem o entendimento de que a política possui essa finalidade.

Portanto, as respostas apontam no sentido da existência de um entendimento majoritário dos atores empresariais de que a política deveria estar mais centrada nas necessidades dos jovens, em especial na perspectiva de diminuição do desemprego juvenil e da desigualdade social.

A percepção acerca da centralidade desse entendimento é ratificada pelo alto percentual de empresas (60,7%) que afirmaram que a política deveria ter outras finalidades<sup>106</sup>, pois a grande maioria destes respondentes aprofundam o entendimento acerca da necessidade de a política atender as necessidades sociais e de formação dos jovens. Apenas 15%, entre os 60, 7%, destacaram que a

---

<sup>106</sup> 3) O Programa de Aprendizagem deveria almejar outras finalidades além dessas duas marcadas na questão anterior?

aprendizagem deveria promover benefícios para as próprias empresas e 5,7% que a política deveria ter como outra finalidade a diminuição de custos.

Essa conclusão de que os atores empresariais respondentes compreendem e consideram que as finalidades da política devem convergir para o atendimento as necessidades dos jovens (ampliar a experiência no mercado de trabalho formal, diminuir o desemprego e o desalento, diminuir a desigualdade social, etc) ganha uma maior força com a leitura dos resultados das respostas da primeira questão<sup>107</sup> do Bloco 3 “ Perfil dos Jovens”: 57,4% das empresas responderam que todos os jovens, independentemente de sua condição social deveriam ter prioridade no atendimento e 40,8% os jovens de baixa renda. Há também aí um entendimento que converge com a visão dos formuladores da política, segundo os quais a política deve incorporar o conjunto dos adolescentes e jovens, independentemente de sua condição social, mas que, também, devem procurar incorporar os jovens de baixa renda por meio de algumas medidas específicas.

### **Adesão e interesses dos atores no âmbito da implementação da política**

As respostas as questões<sup>108</sup> 5 e 6 do Bloco 1 “ Visão do setor empresarial sobre a agenda e a finalidade da política pública” tinham como objetivos investigar o grau de adesão em relação a política pública de aprendizagem.

Considerando esse objetivo e com base nas respostas obtidas, as seguintes análises e reflexões foram elaboradas:

A grande maioria das empresas, 72%, responderam que a aprendizagem contribui para a resolução do problema de escassez de trabalhadores qualificados e uma proporção muito reduzida de empresas, 4,4%, a menor, considerando as demais questões, não soube responder essa questão.

Considerando essa resposta e a tendência captada nas respostas as questões analisadas acima (questões 1 a 4), pode-se deduzir que os atores empresariais, a despeito da obrigatoriedade do cumprimento de uma política pública focada nas necessidades dos jovens, não consideram a aprendizagem como uma política distante de alguns de seus interesses, como, por exemplo, a resolução do problema de escassez de trabalhadores qualificados.

Pode-se ainda considerar que os atores empresariais não parecem ver de forma inconciliável a realização de uma política cuja finalidade deveria ser a de combater o desemprego juvenil com o alcance de alguns de suas necessidades.

A resposta a sexta questão tende a corroborar com essa perspectiva de análise, pois apenas 22,2% dos respondentes afirmaram que, caso a contratação de aprendizes deixasse de ser obrigatória, eles deixariam de contratá-los. Há, entretanto, um número expressivo de empresas que não souberam responder a esta questão (27%), mas ainda assim menor do que aqueles que responderam que manteriam a contratação mesmo sem o seu caráter compulsório (50,8%).

<sup>107</sup> 1) Na visão da empresa, dentre os jovens de 14 a 24 anos de idade, qual o grupo deveria ter prioridade no atendimento pelos Programas de Aprendizagem?

<sup>108</sup> 5) O Programa de Aprendizagem contribui com a resolução do problema da escassez de trabalhadores qualificados?

6) Se a contratação de aprendizes deixasse de ser obrigatória, sua empresa continuaria a contratar jovens para o Programa de Aprendizagem?

Portanto, as respostas as questões 1 a 6 apontam no sentido de uma adesão a política pública de aprendizagem pelos atores empresariais, apesar do caráter compulsório de participação.

### **Desenho e objetivos dos Programas de Aprendizagem**

As questões<sup>109</sup> 9, 10 e 11, do Bloco 2 “Experiência da empresa com a Aprendizagem”, e 2 e 3<sup>110</sup>, do Bloco 3 “Perfil dos jovens”, tinham como objetivo captar a visão dos atores empresariais respondentes sobre alguns aspectos basilares dos programas de aprendizagem e do perfil de escolaridade dos jovens, de modo a investigar quais as características que tais programas deveriam possuir para atender aos interesses dos atores empresariais.

Considerando esses objetivos e o conjunto das respostas realizadas, cabe destacar as seguintes reflexões e análises:

Há uma convergência entre o modelo de programas oferecidos pelas entidades qualificadas, em especial o Senai e o Senac, e a visão predominante dos atores empresariais da pesquisa sobre a natureza da formação que deveria ser priorizada pela política pública da aprendizagem. De um modo geral, os programas, por terem uma carga-horária de, no mínimo, 800 horas, preparam os jovens para mais de uma ocupação, de nível inicial (qualificações profissionais, que possuem, no mínimo, 160 horas cada). Importante destacar que esse tipo de oferta baseada em programas que propiciam a formação de uma ocupação técnica ou uma ou mais ocupações, de nível inicial, bem como de ofertas de programas, de caráter mais geral, são previstas pela legislação que norteia a formulação de cursos de aprendizagem pelas entidades formadoras.

Importante observar que um número superior de empresas considerou prioritária a formação de jovens em atividades para novas funções tecnológicas (25,11%) em relação àquelas que preferem que a formação esteja baseada em atividades de caráter mais geral, de baixa especialização (19,3%). Essa preferência pode apontar um movimento pela qual as empresas do varejo vêm passando de incorporação de novas tecnologias em algumas de suas funções, confirmando, assim, a visão do setor empresarial de que a aprendizagem pode contribuir para a resolução do problema de escassez de trabalhadores qualificados.

As empresas majoritariamente preferem contratar jovens aprendizes que tenham uma formação de nível médio – 34,8 % preferem contratar jovens que estejam cursando o ensino médio e 24,2% que tenham concluído o ensino médio. Ou seja,

<sup>109</sup> 9) Os Programas de Aprendizagem devem priorizar nos jovens o desenvolvimento de conhecimentos, competências e habilidades para:

10) No Brasil, a maior parte das atividades desempenhadas pelos aprendizes são funções administrativas básicas. Na sua opinião, isso ocorre por que:

11) As necessidades de sua empresa seriam melhor atendidas se o Programa de Aprendizagem formasse jovens em:

<sup>110</sup> 2) A sua empresa prefere contratar jovens aprendizes em qual situação escolar?

3) O Programa de Aprendizagem prioriza a contratação de jovens de 14 a 18 anos de idade. Porém, os contratos de Aprendizagem no Brasil se concentram na faixa etária de 17 a 20 anos de idade. Na sua opinião, qual o principal motivo para a baixa contratação de aprendizes com idade entre 14 e 16 anos?

a maioria destacou uma preferência em contratar jovens com ensino médio (60% ) em detrimento do ensino fundamental (2.5%) e do ensino superior (5,1%). Essa preferência pode estar associada ao perfil majoritário de escolaridade demandado pelo segmento do varejo. A grande maioria das contratações realizadas pelo segmento do varejo, com exceção dos cargos de gestão, demandam a conclusão do ensino médio.

A demanda das empresas por profissionais com ensino médio pode estar incidindo na definição do perfil etário dos jovens aprendizes. A maioria dos jovens aprendizes encontra-se na faixa de 17 a 20 anos. Há uma incidência muito menor de contratações de jovens de 14 a 18 anos, faixa prioritária para o programa.

A resposta a questão acerca dos motivos pelos quais as empresas não contratam jovens na faixa dos 14 a 16 anos corrobora a perspectiva acima. Cerca de 54% dos respondentes afirmam que as empresas tendem a preferir aprendizes com faixa etária mais elevada.

Por fim, o fato de a maior parte das atividades desempenhadas pelos aprendizes serem funções administrativas, de baixa complexidade, a despeito da legislação apontar a necessidade de os jovens serem formados nas ocupações finalísticas das empresas contratantes, não é visto como um aspecto crítico ou contraditório dos programas de aprendizagem. Para 48,5% dos respondentes a realização das atividades administrativas é necessária para o funcionamento das empresas e o perfil dos aprendizes é apropriado para realizá-las.

Esse último resultado citado acima pode sugerir a existência de uma forte influência dos atores empresariais na definição dos contornos que os programas de aprendizagem vêm ganhando. Na medida em que há uma tendência de os jovens aprendizes serem encaminhados para a realização de tarefas administrativas, em resposta as próprias demandas do setor empresarial, os programas de aprendizagem vão ganhando essa característica predominante de serem marcadamente voltados para o desenvolvimento de atividades administrativas. Essa hipótese pode ser corroborada pelo resultado de outra questão. Cerca de 32,6% de empresas responderam que lhes eram indiferente a escolaridade dos jovens contratados, o que pode estar relacionado a colocação dos jovens aprendizes em postos de trabalho relacionados a tarefas de menor complexidade nas empresas.

### **Resultados – “Perfil dos jovens”**

As questões<sup>111</sup> 4, 5, 6 e 7 do Bloco 3 “Perfil dos Jovens” tinham como objetivo extrair as principais visões acerca da contratação dos jovens egressos dos programas

---

<sup>111</sup> 3) O Programa de Aprendizagem prioriza a contratação de jovens de 14 a 18 anos de idade. Porém, os contratos de Aprendizagem no Brasil se concentram na faixa etária de 17 a 20 anos de idade. Na sua opinião, qual o principal motivo para a baixa contratação de aprendizes com idade entre 14 e 16 anos?

4) Na sua opinião, a efetivação do jovem na empresa deveria ser uma consequência do Programa de Aprendizagem?

de aprendizagem, tomando como premissa que essa iniciativa seria uma consequência do envolvimento e da adesão dos atores empresariais a política.

É importante destacar que a pesquisa junto ao setor empresarial tinha, não somente a intenção de verificar o entendimento, a convergência e a adesão dos atores empresariais as finalidades do programa, mas também de investigar se estes atores interpretam a aprendizagem como uma política capaz de responder aos seus interesses, em especial de formação de novos trabalhadores.

Por esta razão foram elaboradas as questões 4 a 7, do Bloco 3, relativas à contratação dos jovens egressos da aprendizagem.

De acordo com dados, do exercício de 2021, extraídos do Boletim da Aprendizagem, do Ministério do Trabalho e Previdência, apenas 14% dos aprendizes são contratados nas mesmas empresas após o término do contrato de aprendizagem<sup>112</sup>.

O posicionamento dos atores empresariais em relação a essa questão irá colaborar para melhor posicioná-los em relação aos demais atores, no campo da política, em especial aos atores estatais, que, pelo menos ao longo da primeira década e meia de implementação da política, não consideravam que a contratação dos jovens egressos da aprendizagem deveria ser um objetivo, um resultado da política. Havia a percepção de que a aprendizagem deveria colaborar para ampliar e propiciar a experiência dos jovens no trabalho formal, mas não de inseri-los, por meio da sua contratação.

Considerando os objetivos a serem alcançados e o conjunto das respostas captadas, cabe destacar as seguintes reflexões e análises:

A percepção de que a contratação dos jovens deve ser uma consequência do programa de aprendizagem e majoritária entre os atores empresariais ouvidos – 59% responderam positivamente em oposição a 29% dos respondentes.

Para a maioria dos respondentes, 64,6%, a decisão da não efetivação do contrato de trabalho, após a conclusão dos cursos de aprendizagem, e da empresa. E, essa decisão está relacionada, principalmente, ao fato de não haver vagas abertas, disponíveis, no término do contrato de aprendizagem.

Analisando a questão da contratação do ponto de vista dos jovens, a maioria dos respondentes (50, 9%) considera que o principal motivo da falta de interesse dos jovens em serem efetivados pelas empresas ocorre devido ao fato deles não quererem permanecer na ocupação em que foram aprendizes. O segundo maior volume de respostas (23,5%) considera que o desinteresse dos jovens em relação a

---

5) No Brasil, há uma baixa permanência dos jovens na mesma empresa na qual realizaram o Programa de Aprendizagem. Na sua opinião, a decisão de não efetivação do contrato de trabalho após a conclusão da Aprendizagem se dá com mais frequência por parte:

6) Na sua percepção, qual o principal motivo para a empresa não efetivar o aprendiz?

7) Na sua opinião, qual o principal motivo da falta de interesse do jovem em ser efetivado pela empresa após a conclusão da Aprendizagem?

<sup>112</sup> Ministério do Trabalho e Previdência (MT). Boletim da Aprendizagem, ano 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/aprendizagem-profissional-1>

contratação está associado ao desejo deles de se dedicarem exclusivamente a aumentar a sua escolaridade.

Com base nos pontos elencados acima, pode-se deduzir que a realização de contratações dos egressos está relacionada a fatores exógenos a política, como a “abertura de vagas” pelo setor empresarial, vinculadas, por sua vez, a variáveis conjunturais e estruturais da economia, e a questões internas, constitutivas da política, como por exemplo, a relação entre o tipo de formação, focada em determinadas ocupações ou atividades, e as expectativas dos jovens (salariais ou de formação).

As questões acerca da contratação dos egressos como resultado a ser perseguido pela política e os fatores relacionados ao seu alcance deverão estar inseridas nos questionários dos demais atores sociais envolvidos na política.