

---

**POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL – A LEI DE APRENDIZAGEM Nº 10.097/2000: CONTRADIÇÕES DE UMA REALIDADE BRASILEIRA**

---

**Jaqueline Puquevis Souza\***  
**Adair Angelo Dalarosa\*\***

\*Universidade Estadual do Centro-Oeste – Unicentro. jaquepuquevis@yahoo.com.br.

\*\* Universidade Estadual do Centro-Oeste – Unicentro. adairdalarosa@hotmail.com/adair@dalarosa.net

### Resumo

Este artigo tem como objetivo compreender a Lei de Aprendizagem nº 10.097/2000, buscando desenhar o quadro político dos programas executados no país, sua estrutura, perfil dos alunos e propostas implícitas em suas diretrizes curriculares. Fundamenta-se na realidade prática do programa Jovem Aprendiz, com ilustrações por meio de diário de campo e experiências de jovens aprendizes de uma cidade de interior do Paraná. Mediante análise de ações de políticas para a juventude e das fontes documentais para a educação profissional, publicadas pelas Organizações Multilaterais e empresariado, os quais são: documentos de Reformas Econômicas e Trabalhistas na América Latina e Caribe; O Ensino e a formação técnico-profissional: uma visão para o século XXI (1999); Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade (1993) e Equidade e transformação produtiva: um enfoque integrado (1996), Decreto 2.208/97, o Proep e o Planfor um discurso que racionaliza e justifica as ações adotadas.

**Palavras-chave:** Lei de Aprendizagem, Jovem Aprendiz, organizações multilaterais, empresariado.

**Abstract: Political education professional – learning the law n. 10.097/2000: contradictions of a Brazilian reality.** This article is part of a master's research with the overall objective of understanding the Brazilian Learning Law n. 10.097/2000, seeking to draw the political framework on the programs implemented in the country, its structure, profile of students in their proposals and implicit curriculum guidelines. Its reasoning is guided by the practical reality of the program Young Apprentice, illustrating by means of a field journal, some experiences of young apprentices of a city of Paraná state. By analyzing policies for youth and documentary sources to professional education, published by the WHO (World Health Organization) by and businessmen, identified as: Economic and labor reforms in Latin America and the Caribbean; The education and professional technical training: a vision for the twenty-first century (1999); Education and Knowledge: axis of productive transformation with equity (1993) and Equity and Productivity Growth: an integrated approach (1996), Decree 2.208/97, the Proep and Planfor in a discourse that rationalizes and justifies the actions taken.

**Keywords:** learning law, Young Apprentice, multilateral organizations, businessmen.

### Introdução

Este estudo apresenta resultados de pesquisa cujo objetivo foi entender a Lei de

Aprendizagem nº 10.097/2000, executada no Brasil, por meio de programas desenvolvidos pelo Sistema Nacional de Aprendizagem e por Organizações não-governamentais (ONGs).

Nesse estudo, foram analisadas as diretrizes e portarias regulamentadoras da referida Lei, assim como alguns documentos publicados por Organizações Multilaterais (OMs) que orientam a educação profissional nos países da América Latina. Podemos observar a influência dessas organizações na orientação das propostas e finalidades nas políticas públicas brasileiras para a formação para o trabalho e a precarização desse modelo de ensino.

As primeiras regulamentações da Lei de Aprendizagem surgiram na década de 1940, sancionando a entrada do adolescente no mercado de trabalho. Com a crescente industrialização e a necessidade de qualificação da mão-de-obra para as indústrias que aqui se estabeleciam, foi criado pelo Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), cujos principais fundadores foram Euvaldo Lodi e Roberto Simonsem, presidentes, respectivamente, da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Essa parceria estabelecida com o então presidente Getúlio Vargas compartilhou a responsabilidade do empresariado brasileiro na criação de um novo modelo em Educação Profissional. Em 1946, nasceu o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) para atender às demandas do setor do comércio. Os dois sistemas tiveram êxito na proposta inicial, sendo fortes entidades de formação profissional até os dias atuais. As ações do SENAI são financiadas com 1,5% sobre a folha de pagamento dos recursos humanos de todas as indústrias; o mesmo percentual sobre segmentos do comércio, no caso do Senac. Em 16 de julho de 1942, foi sancionado o Decreto-Lei nº 4.481, determinando por meio de seu art. 1º que:

Os estabelecimentos industriais de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nas escolas mantidas pelo Serviço Nacional de Aprendizagem (SENAI), um número de aprendizes equivalente a 5% no mínimo e 15% no máximo, dos operários existentes em cada estabelecimento e cujos ofícios demandem formação profissional (BRASIL, 1942, s/p).

Em maio de 1943, foi formalizada a obrigatoriedade da participação em cursos de aprendizagem dos menores que ingressassem no segmento industrial brasileiro. Nessa

regulamentação, foi determinado o registro em carteira e remuneração aos menores de, no mínimo, meio salário mínimo. Esses acordos, na década de 1940, marcaram estratégias para a promoção da industrialização, “[...] reprodução ampliada do capital, via adiestramento e exploração da força de trabalho infanto-juvenil” (BUIAR; GARCIA, 2008, p. 2).

A Lei de Aprendizagem determinava a contratação de jovens com idade mínima de 12 anos, que tivessem concluído o ensino primário, boas condições físicas e mentais e não apresentassem qualquer moléstia contagiosa. A prioridade das vagas seria para os filhos dos trabalhadores industriais, órfãos e, posteriormente, seus parentes (BRASIL, 1942).

Em 10 de janeiro de 1946, pelo Decreto-Lei nº 8.622, foram estabelecidas novas propostas para a Lei de Aprendizagem, direcionadas, agora, para o segmento comercial. No art. 1º, é exposta a obrigatoriedade da contratação de menores aprendizes a todo segmento comercial que tivesse mais de nove funcionários devidamente matriculados nos cursos de aprendizagem do SENAC. O perfil, os conteúdos e os cursos seriam da mesma linha determinados para o SENAI, apenas direcionados ao comércio. Essa foi a primeira versão da Lei de Aprendizagem (BRASIL, 1946).

A segunda publicação da Lei de Aprendizagem ocorreu em 2000, devido a profundas transformações econômicas na década de 1990 que afetaram o mercado de trabalho jovem no país. Segundo Pochmann (2000), os postos de trabalho mais evidentes eram as ocupações autônomas, que mantinham formas flexíveis e diferentes do trabalho assalariado; assim, eram instáveis e poderiam não propiciar o desenvolvimento profissional dos jovens nem garantir-lhes os direitos assegurados pela legislação trabalhista.

O autor externa que a redução do trabalho assalariado foi drástica, atingindo 1,8 milhão de jovens nesse período e expondo os fatores que contribuíram para esse cenário. O primeiro fator é o desemprego por inserção, ou seja, a falta de experiência profissional que gera dificuldades de obtenção do primeiro emprego. O segundo é o desemprego recorrente, que consiste em ocupações temporárias, sem estabilidade, o que obriga os jovens a mudarem constantemente de função. O terceiro trata-se do desemprego de reestruturação, ocasionado pelas empresas privadas, por dois motivos: o fechamento de empresas nacionais, e os novos modelos de produção e organização de trabalho, que exigem

um quadro de pessoal mais enxuto. O último é o desemprego por exclusão, englobando aqueles que permanecem na condição de sem emprego por falta de medidas adequadas que contribuam para o aumento de vagas.

Na busca do aumento de vagas formais para os jovens que atendessem a um mercado profissional cada vez mais exigente, por meio do aumento de mão-de-obra qualificada, o governo brasileiro reformulou no ano de 2000 a Lei de Aprendizagem nº 10.097, determinando, nesse momento:

Os estabelecimentos de qualquer natureza são obrigados a empregar e matricular nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem um número de aprendizes equivalentes a 5% (cinco por cento), no mínimo e 15% (quinze por cento), no máximo, dos trabalhadores existentes em cada estabelecimento, cujas funções demandem formação profissional (BRASIL, 2000, s/p).

A nova Lei do Aprendiz ampliou a execução dos programas para as ONGs. Nessa nova publicação, é mantida a aprendizagem metódica industrial, entendida como “[...] atividades teóricas e práticas, metodicamente organizadas em tarefas de complexidade progressiva desenvolvidas no ambiente de trabalho”, segundo o art. 6º do Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005, s/p).

A idade mínima para os jovens que participam do programa Jovem Aprendiz passa de 12 para 14 anos (BRASIL, 2005). A responsabilidade da empresa é o de inscrever o jovem em um programa de aprendizagem que lhe proporcione uma formação para o desenvolvimento físico, moral e psicológico. A atividade deve ser remunerada de acordo com o salário mínimo – hora, ou superior, dependendo da convenção ou acordo coletivo da categoria. O art. 428 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) traz como atribuição do aprendiz executar com zelo e diligência suas tarefas.

A última atualização da Lei de Aprendizagem ocorreu recentemente. Em novembro de 2013, foi sancionada a Portaria 723/12, cujas principais modificações ocorreram nas cargas horárias todos os cursos e aprendizagem executados no país. A segunda modificação foi relativa à supervisão dos programas e das entidades formadoras, que agora ficam sob a responsabilidade da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), que

deverá basear-se na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) para verificar se os programas atendem aos objetivos dos ofícios que se propõem a ensinar. Os programas de aprendizagem deverão ser elaborados conforme o Catálogo Nacional dos Programas de Aprendizagem (CNPA). Esse Catálogo é uma das inovações, cuja meta é direcionar a elaboração dos programas de aprendizagem profissional, especificando os requisitos de idade, escolaridade, carga horária dos cursos, complexidade técnica da formação e descrição do ofício. Quem elabora os programas são as entidades formadoras, com supervisão, orientação e aprovação da SPPE.

### **O jovem aprendiz e a configuração dos programas de aprendizagem**

Na nova Lei de Aprendizagem, o aprendiz é o jovem entre 14 e 24 anos, que esteja matriculado e frequentando a escola, caso não tenha terminado o Ensino Médio, na busca de seu primeiro emprego. A prioridade é o atendimento a jovens em situação de vulnerabilidade social.

Os programas de aprendizagem, a partir de 2014, passaram a adotar as diretrizes e parâmetros para seu funcionamento, publicados na Portaria 723/12. Toda entidade formadora inscrita no Cadastro Nacional de Aprendizagem (CNA) que apresente projetos de cursos pautados nessa Portaria poderão ter seus processos validados. Esse cadastro também deverá ocorrer no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMCA). Para que os programas sejam aprovados, deverão ser seguidas as seguintes orientações:

Art. 5º A inscrição do programa de aprendizagem deve ser feita nos moldes do art. 3º desta Portaria e a entidade deve fornecer, no mínimo, as seguintes informações:

- I - público participante do programa de aprendizagem, com máximo de aprendizes por turma, perfil socioeconômico e justificativa para seu atendimento;
- II - objetivos do programa de aprendizagem, com especificação do propósito das ações a serem realizadas e sua relevância para o público participante, a sociedade e o mundo do trabalho;
- III - conteúdos a serem desenvolvidos, contendo os conhecimentos, habilidades e competências, sua pertinência em relação aos objetivos do programa, público

participante a ser atendido e potencial de aplicação no mercado de trabalho;

IV - estrutura do programa de aprendizagem e sua duração total em horas, em função do conteúdo a ser desenvolvido e do perfil do público participante, contendo:

- a) definição e ementa dos programas;
- b) organização curricular em módulos, núcleos ou etapas com sinalização do caráter propedêutico ou profissionalizante de cada um deles;
- c) respectivas cargas horárias teóricas e práticas, fixadas na forma dos §§ 2º e 3º do art. 10 desta Portaria, ou em exceção específica constante do CONAP relativa à ocupação objeto do programa de aprendizagem; e d) atividades práticas da aprendizagem desenvolvidas no local da prestação dos serviços, previstas na tabela de atividades da CBO objeto do programa (BRASIL, 2012, s/p).

A carga horária dos programas deverá ter no mínimo 40% de atividades teóricas, nos cursos de 400 horas, e 50% nas demais cargas horárias. Os conteúdos e material utilizados ficam sob a responsabilidade da entidade formadora, mas devem contemplar “[...] conteúdos e habilidades requeridas para o desempenho das ocupações objeto da aprendizagem, preferencialmente organizados conforme Portaria 723/12 e regulação inicial e continuada de trabalhadores pelos Arcos Ocupacionais” (BRASIL, 2012, s/p). Esses Arcos descrevem as denominações e atribuições das vagas, agrupando as ocupações com base técnica semelhante.

A principal modificação na nova proposta é a permanência do jovem aprendiz em 80 horas teóricas de formação contínua nas entidades formadoras para capacitação antes do início de sua prática. O objetivo é possibilitar segurança e aquisição de conhecimentos aos jovens, favorecendo as empresas no processo de contratação.

Podemos dizer que esse é um avanço na Lei da Aprendizagem, pois muitos jovens tinham dificuldades de iniciar suas atividades práticas sem orientações adequadas e acabavam tendo alguns problemas nas empresas contratantes. Os relatos abaixo ilustram uma dessas situações, observadas no diário de campo de nossa prática profissional:

No começo tive muitas dificuldades de relacionamento, pois me sentia perdida na minha função de crediária; tinha medo de me aproximar das pessoas, por não

saber nada. Mas, nesta empresa, eles conheciam a Lei do Aprendiz e me ensinaram muito (APRENDIZ 01, 2013, COMUNICAÇÃO ORAL).

Aprender a lidar com material de construção é muito complicado; isto só se aprende com o tempo. Neste trabalho não podemos não responder ao cliente. No começo foi difícil, não sabia nada, mas a empresa que estou tem me ajudado e explicado (APRENDIZ 02, 2013, COMUNICAÇÃO ORAL).

Outro avanço com essa Portaria refere-se à contratação de corpo docente próprio, já que muitos instrutores eram contratados para ministrar os módulos independentes, sem o mínimo de treinamento para que pudessem conhecer os verdadeiros objetivos da Lei de Aprendizagem. Nessa portaria, as entidades formadoras possuem um Termo de Compromisso que sugere uma proposta oscilatória e falta de qualificação adequada do corpo docente, além do investimento na estrutura física:

- I - adequação da proposta pedagógica aos princípios e diretrizes desta Portaria;
- II - existência de quadro técnico-docente próprio, na localidade em que se desenvolverá o programa, devidamente qualificado;
- III - estrutura física e equipamentos disponíveis condizentes com os objetivos da formação profissional (BRASIL, 2012, s/p).

### Dados e ações atuais sobre a Lei de Aprendizagem

Em 2013, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) publicou alguns dados sobre a Lei de Aprendizagem. Entre 2005 e 2013, participaram dos programas de aprendizagem 1,3 milhão de jovens. No ano de 2013, entre janeiro e maio, foram disponibilizadas 142 mil vagas para os aprendizes, sendo que, desse total, 85 mil vagas foram destinadas ao setor administrativo. Em 2012, foram inseridos cerca de 286 mil jovens no mercado de trabalho, via Lei de Aprendizagem.

Segundo informações do site (MERCADO, 2011, s/p), a Lei de Aprendizagem tem potencial para oferecer 1,2 milhão de oportunidades de trabalho para os jovens no Brasil, se todas as empresas privadas cumprirem com as determinações. Com a parceria das empresas

públicas, esse número pode chegar a 1,6 milhão de vagas. Todavia, dados levantados no ano de 2010, indicam que apenas 25% desse montante haviam sido ocupados. Aqui encontramos um ponto: as oportunidades de trabalho via Lei de Aprendizagem existem, mas dos 3,6 milhões de alunos matriculados no primeiro ano do ensino médio, apenas 1,8 milhão de jovens buscam os cursos de aprendizagem disponíveis.

A pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Enid Rocha, aponta duas possíveis causas da pouca procura pelos cursos. A primeira seria a baixa qualificação educacional dos aprendizes que não conseguem acompanhar os cursos de aprendizagem, ou que entram nos programas, mas acabam desistindo por dificuldades ou falta de interesse; a segunda seria a restrita oferta de variabilidade de cursos, muito direcionadas às realidades de cada local. Por exemplo, em cidades menores, os cursos existentes se limitam à aprendizagem comercial que encaminha os aprendizes para vagas do comércio, farmácias e supermercados, não possibilitando a escolha do jovem segundo suas aptidões (ROCHA, s.d.). A falta de conhecimento pelos empresários sobre a relevância da Lei de Aprendizagem também é apontada por ela. Essa problemática pode ser ilustrada com o depoimento de dois aprendizes de uma das instituições formadoras:

Eu iniciei lá com alguns problemas, pela empresa não conhecer a Lei do Aprendiz. Aí eu vim aqui no Instituto que estudo. Conteí o que tinha acontecido para o meu gerente. Ele é uma pessoa gente-bona, e conforme foi conhecendo a lei, melhorou. Ele não tinha entendido que o aprendiz não pode fazer hora extra, carregar peso, mas eles achavam que eu estava fazendo corpo mole, mas não era isso, eu só queria seguir a lei. Conforme eles foram aprendendo, foram aceitando e se adaptando. Eu gosto muito da empresa. Eu faço o curso de aprendizagem em Administração e no começo me colocaram para descarregar tijolos; isso me deixou muito bravo, mas fui conversar. Então, iniciei como conferente e hoje sou auxiliar administrativo, e por essa minha atitude estou muito bem aqui, querem me efetivar (APRENDIZ 03, 2012, COMUNICAÇÃO ORAL).

Essa fala demonstra o desconhecimento por parte dos empresários e funcionários da Lei de Aprendizagem e seus objetivos. Na aprendizagem do ofício, é obrigatório aliar

atividades teóricas e práticas, adequadas aos programas que os jovens estão inscritos. Algumas empresas contratam aprendizes apenas para cumprir as determinações legais e acabam expondo os menores a atividades insalubres e proibidas. Nos casos como o acima ilustrado, trata-se de jovens com conhecimento de suas atribuições e com um perfil mais ousado que mobilizaram a empresa para apresentar a Lei de Aprendizagem, mas em muitos casos os menores acabam executando todas as tarefas que lhes são repassadas, além de sofrerem com as rotulações que lhes são atribuídas.

### O Plano Nacional de Aprendizagem

Mesmo com as alterações na Lei de Aprendizagem e a fiscalização do MTE, os índices de pobreza e desemprego entre os jovens brasileiros ainda são alarmantes. Diante desse quadro, o MTE, juntamente com a sociedade civil organizada e o poder público, aprovou o Plano Nacional de Aprendizagem (PNAP), buscando fortalecer ações de estímulo à aprendizagem profissional aos jovens e adolescentes. Nessa proposta, algumas ações estão sendo realizadas para melhorias nos programas de aprendizagem. A primeira ação do PNAP foi a criação de programas de aprendizagem na administração pública e empresas prestadoras de serviços nesses segmentos, que anteriormente não estavam inclusas. Isso tem ampliado as oportunidades dos jovens:

O propósito é que se realize um processo seletivo público, estrategicamente orientado para os adolescentes de políticas públicas em plena expansão pelo governo federal, como os resgatados do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), quando em idade entre 14 e 17 anos, os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), ou ainda os adolescentes submetidos a medidas socioeducativas que encontram muito mais dificuldades para uma oportunidade no meio privado (CLEMENTINO, 2013, 48).

Essa é uma ação que tem possibilitado resultados positivos para muitos jovens que não conseguiam postos de trabalho em outros segmentos. O relato abaixo é de uma jovem aprendiz de 19 anos de idade, do Curso de Aprendizagem em Administração efetuado por uma ONG, que a encaminhou para o setor judiciário de uma cidade do interior do Paraná:

Tenho vergonha de assumir, mas parei várias vezes na delegacia por vandalismo e briga; agora, com meus colegas de trabalho, aprendi que nem sempre a razão é minha. Eles fizeram-me conhecer pessoalmente. Estou terminando meu contrato de dois anos. No trabalho, estou aprendendo muito, estou conhecendo jurisdição. Mas quero conciliar com a Psicologia, que acabei de passar e consegui bolsa. Eu quero me especializar em reabilitação e drogas, quero mexer com isso, tenho parentes que trabalham na PIG e conheço esta realidade. Com o jovem aprendiz, tive a oportunidade de entrar na justiça no setor criminal e aprendi muita coisa, como penas comunitárias e audiências. Fico analisando, olhando os réus e gosto bastante. Ali dentro convivo com pessoas que viraram uma família. Meus chefes são um pai e uma mãe, me espelho no jeito como eles resolvem os problemas e levam a vida. Eu era muito abafada e eles me ensinaram que devo terminar o que começo, e não parar porque eu quero. Eles me ajudaram a ser forte, a não descontar minha raiva nos outros, a não chegar de cara fechada (APRENDIZ 05, ONG, 2012, COMUNICAÇÃO ORAL).

Observamos que os programas de aprendizagem, apesar de suas limitações, podem ser relevantes na vida de muitos jovens. Além das práticas aprendidas nos ambientes laborais, os jovens podem ter a oportunidade de um convívio social pleno que os levem a se desenvolver como pessoas. Especificamente no caso relatado acima, a jovem, além de melhorar sua qualidade nas relações sociais, aprender sobre suas possibilidades e restrições, finaliza seu contrato com a inserção na faculdade, incentivada pelo departamento que estagiou no programa.

Ainda sobre as ações do PNAP, podemos enfatizar que ele tem sugerido a padronização de ofertas dos programas e currículos, qualidade técnico-pedagógica e a constante reformulação dos cursos, para que se tornem condizentes com as ofertas de trabalho que o mercado de trabalho tem oferecido. Atualmente, o PNAP tem veiculado na mídia informações e propagandas, para divulgar a Lei de Aprendizagem e sua relevância para o desenvolvimento social e econômico do país.

### O empresariado e a Lei de Aprendizagem

Com o objetivo de aumentar a competitividade industrial para o desenvolvimento econômico do país, o empresariado brasileiro adepto das propostas da Reforma do Estado e do discurso da crise da educação, tem atuado como protagonista nas articulações das políticas educacionais. Assim, em conjunto com OMs, eles são fortes aliados do capital e os principais agentes financiadores para a concretização das ações que acontecem, consequentemente, traçando os ditames que deverão ocorrer e buscando nessa relação de troca atender aos seus próprios interesses. “Na verdade os empresários peticionam a participação ativa nas decisões ativas referentes aos destinos na educação brasileira, incluindo a participação nas esferas de decisão no Ministério da Educação e até mesmo no cogerenciamento das escolas” (MELO, 2009, p. 908).

Percebemos que as determinações sofridas pela educação profissional, num processo desencadeante pela lógica das políticas para a juventude em educação profissional com orientações das OMs influenciam as ações e determinações do empresariado brasileiro junto ao Estado, que gesta as diretrizes do funcionamento dos cursos oferecidos no Brasil. Nesta sessão, começamos nossas discussões através da análise dos discursos e ações do empresariado brasileiro, nas práticas da Lei de Aprendizagem e na educação profissional. Como a Lei de Aprendizagem obriga esse segmento a contratar aprendizes, são eles atualmente a principal fonte formal de inserção dos jovens no mercado de trabalho brasileiro.

Tais determinações do empresariado brasileiro vão ao encontro das propostas das OMs, como a educação profissional aligeirada, que adequa a aprendizagem para novas tecnologias. Melo (2009) tece críticas aos documentos da CNI que não aderem a uma educação profissional de qualidade. Nesses documentos são expostos fragmentos de uma educação básica sólida, que facilite a aquisição para o aprendizado dos novos conhecimentos necessários ao mercado de trabalho, pois na formação profissional não poderá ser despendido muito tempo de capacitação, ficando clara uma educação fragmentada e deficitária. A CNI adere às filosofias do Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), de que a educação é a principal forma de reverter a situação financeira e social de sua população.

As contradições nas propostas políticas, econômicas e educacionais das entidades do 'Sistema S' são evidentes desde a criação do SENAI. Não se pode negar que é um sistema dotado de alta legitimidade no Brasil, com escolas espalhadas em todos os estados e uma estabilidade de mais de 60 anos. Segundo Cunha (2000), o SENAI, por exemplo, deveria ser uma instituição pública pela sua constituição determinada pelos decretos-lei 1946, 1967 e 1988, também respaldado nas Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 e 1966. Todavia, se analisarmos a gestão de recursos, é visivelmente uma instituição privada, mostrando o corporativismo do Estado Novo. Na direção do SENAI, como nas outras entidades, ficam evidentes esses traços, por meio de seu gerenciamento.

A Confederação Nacional das Indústrias, mais as federações estaduais de sindicatos patronais que dirigem a entidade, escolhem seus diretores e determinam a política a ser seguida. Na composição do Conselho Nacional e dos conselhos regionais, a participação mínima do Estado pode ser assinalada: ao lado dos presidentes das federações ou sindicatos patronais, estão dois representantes do governo, um do Ministério do Emprego e outro do Trabalho (CUNHA, 2000, p. 45).

O problema é que essas instituições têm personalidade jurídica de direito privado, mas não se enquadram como fundações ou associações ficando obscura sua adequação a uma administração indireta. Na proposta de responsabilidade social das empresas existe uma constante problemática. Pelos seus feitos, a parceria encobre a “[...] exploração do trabalho, negando o conflito de interesses de classes” (VIRIATO, 2001, p. 82). As empresas, atuando efetivamente na responsabilidade social do Estado, reduzem-no a agente de ações sociais e responsável pelos benefícios do trabalhador. O problema é que:

A possibilidade dos trabalhadores intervirem, criticarem, polemizarem, interferirem pelo comum – ocorre na esfera pública estatal; portanto, o público estatal tem sido o espaço do político, da ação em prol do bem comum coletivo. Nele os sujeitos sociais procuram exercer, na disputa política, o poder de interferência e decisão (VIRIATO, 1997, p. 82).

Documentos publicados pelo BM como: Reformas Econômicas e Trabalhistas na América Latina e Caribe, de 1995, já indicavam o modelo brasileiro adotada pelo SENAI como referência de formação aos demais países. No âmbito político brasileiro, cada vez mais as empresas não estatais ganham credibilidade, sobre a ineficiência do Estado que deveria ser o espaço de luta pelos direitos sociais.

### **As OMs e a Lei de Aprendizagem: a Organização Internacional do Trabalho**

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) “é a agência das Nações Unidas que tem por missão promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade” (OIT, 2013, s/p). O termo trabalho decente, cunhado em 1999, representa e abrevia toda a missão da OIT exposta na frase anterior, além de ser um dos objetivos estratégicos na busca da diminuição de desigualdades sociais, ou “trabalho produtivo adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna” (MTE, 2013).

Em 2003, a OIT formalizou com o governo brasileiro o compromisso de desenvolver ações conjuntas de políticas para a juventude. Para Clementino (2013), a aprendizagem respaldada pela Lei 10.097, por meio de seus programas, é vista como um dos mecanismos mais eficientes para o desenvolvimento de ações para o mercado de trabalho juvenil para o trabalho decente. A determinação da OM foi tão incorporada no Brasil, que, em 2006, tornou-se tema da Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD) e, em 2012, foi Agenda Nacional de Trabalho Decente para Juventude (ANTDJ), quando foram estabelecidas quatro prioridades:

- i) mais e melhor educação; ii) conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar; iii) inserção ativa e digna no mundo do trabalho; e iv) o diálogo social –, podem-se identificar, no instituto legal da aprendizagem profissional, os elementos que justificam seu caráter de trabalho decente (CLEMENTINO, 2013, p. 47).

A proposta da aprendizagem é de formar e lapidar os aprendizes de acordo com as necessidades do mercado, mas em um ritmo

adequado, que atinja todas as possibilidades de aprendizagem dos jovens. Na maioria dos discursos dos aprendizes que ouvimos no decorrer da pesquisa, existe uma prática um pouco contraditória ao que a Lei propõe. Muitos desses jovens relataram que os empresários tecem críticas ao afastamento dos aprendizes de suas práticas, para a realização dos módulos teóricos; outro problema é a jornada de seis horas diárias, criticada pelos próprios colegas de trabalho os quais acreditam que o aprendiz não poderia ter 'privilégios' de carga horária menor, isso pela falta de explicação sobre o Programa. A "sociedade ainda não tem conhecimento da importância de um programa de aprendizes. Tanto o estágio quanto a aprendizagem são oportunidades de inserção, mas a lei de aprendizagem ainda permite uma qualificação profissional" (ROCHA, 2013, s/p). Esta é a segunda prioridade do ANTDJ: a conciliação dos estudos, trabalho e família.

Na quarta proposta, o documento aponta que o diálogo social deve permear as relações de trabalho. Uma das possibilidades para que isso aconteça é o trabalho decente, também proposto pela Lei de Aprendizagem. Para isso foi criado, em 2008, o Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional, que tem buscado mobilizar todos os segmentos da sociedade civil e organizada para a conscientização dos programas de aprendizagem:

É verdade que o fórum nacional, já replicado na grande maioria dos estados, visando ao equacionamento de questões que necessitam de articulação em nível local, ainda carece de uma participação mais ativa dos próprios aprendizes para que se constitua em um verdadeiro espaço de diálogo social. Não se tem dúvida de que programas de aprendizagem propiciam a reflexão do aprendiz sobre as relações sociais e corporativas em que está provisoriamente envolvido; e que esse jovem tem oportunidade de conviver com diversas categorias profissionais, além da riqueza de interagir com outros jovens na parte teórica do programa, jovens oriundos de outras organizações, com diferentes tipos de gestão de pessoas e de outros setores da economia (CLEMENTINO, 2013, p. 46-47).

Nesse ponto, gostaríamos de ilustrar com o depoimento de um jovem aprendiz que iniciou seu curso de aprendizagem em uma instituição do Sistema S, permanecendo por um ano, mas

optou por sair e entrar no mesmo curso oferecido por uma entidade filantrópica na mesma cidade:

Quando eu estava em uma instituição formadora do Sistema S, eu não sabia que existia uma lei do aprendiz; nunca nos foi apresentada. Quando entrei aqui, eles, nas primeiras semanas, começaram a estudar a lei com a gente. Porque, lá na outra instituição, eles nunca falaram nada dos direitos e deveres da lei do aprendiz (APREDIZ 01, 2013, ONG, COMUNICAÇÃO ORAL).

Para que o jovem aprendiz possa engajar-se no reconhecimento dos verdadeiros propósitos da aprendizagem, é necessário apresentar-lhe os objetivos desse programa. Mediante observações realizadas no nosso ambiente profissional, podemos inferir que um dos grandes problemas da Lei de Aprendizagem não é apenas a falta de conhecimento por parte dos empresários, mas dos jovens e dos próprios instrutores. Os profissionais contratados para a execução dos módulos dos cursos nas instituições formadoras recebem suas apostilas prontas, sem uma preparação prévia, ou uma formação específica para que também possam estar conscientes da relevância desse projeto, não havendo possibilidades de conscientizar seus alunos. Uma das ações necessárias e primordiais para o funcionamento dos verdadeiros propósitos dos cursos de aprendizagem seria a formação contínua dos instrutores, programas de conscientização das empresas parceiras e dos próprios funcionários para acolhimento dos jovens e acompanhamento contínuo do aprendiz no período de seu contrato.

#### **Aproximações da portaria n. 615 às determinações das OMs e empresariado**

A Portaria nº615.de 13 de dezembro de 2007, altera alguns dispositivos do Decreto 5.598 de 1º de dezembro de 2005, que regulamenta o CNA. As entidades formadoras inscrevem seus programas para serem aprovados e avaliados. Esse é um instrumento do MTE para manter a qualidade desse modelo de formação. Queremos dar enfoque às diretrizes gerais dessa Portaria, pois nela devem ser embasadas as propostas para que as entidades possam elaborar seus programas.

Começamos nossas reflexões trazendo um dos primeiros itens no qual é proposto: "A

promoção da mobilidade no mundo de trabalho pela aquisição de formação técnica geral e de conhecimentos e habilidades específicas como parte do itinerário formativo a ser desenvolvido ao longo da vida” (BRASIL, 2007, s/p).

Esse documento sugere que os trabalhadores devem estar inclusos na formação geral e profissional, compreendendo valores, conhecimentos, habilidades, competências e qualificações, que devem estar presentes ao longo da vida. São falas muito aproximadas, ficando bastante claro que o Brasil adota, em suas políticas educacionais, os modelos e orientações internacionais, principalmente nos moldes da educação profissional. Essa Organização Multilateral (OM) traz orientações específicas à aprendizagem, salientando que “a cultura da aprendizagem deveria permitir a criação e manutenção de uma estrutura institucional que instalará a aprendizagem ao longo da vida e uma ampla participação na educação e na formação” (UNESCO, 1999, p. 13-14). Para essa OM, o ensino técnico e profissional é um dos instrumentos mais poderosos para o enfrentamento dos desafios ao desenvolvimento dos países, pois auxilia os jovens trabalhadores a encontrarem uma posição como membros produtivos de uma sociedade.

Nesse mesmo item da diretriz regulamentadora da Lei de Aprendizagem, é colocado de forma sintética os termos: “promoção da mobilidade no mundo do trabalho”. No mesmo documento, porém, a UNESCO detalha possibilidades de obtenção da mobilidade. Para ela, o estudo de línguas e tecnologias, aquisição de habilidades técnicas e pessoais, novos sistemas salariais e trabalhos independentes dariam mais possibilidades aos trabalhadores transitarem pelo mercado de trabalho.

### **Alterações dos dispositivos da Lei de Aprendizagem pela Portaria 723/12: aproximações com empresariado e OMs**

Iniciamos nossa análise trazendo alguns fragmentos das diretrizes da Portaria. No primeiro item, está expresso o primeiro objetivo que se pretende alcançar, deixando margens inócuas de interpretação:

- a) desenvolvimento social e profissional do adolescente e do jovem, na qualidade de trabalhador e cidadão; (MINISTÉRIO DO TRABALHO)

Vivemos, no entanto, em uma realidade na qual os trabalhadores participam de diversos segmentos, que exigem competências para o exercício da cidadania. Em relação ao trabalho, “a ênfase na cidadania recai sobre o cidadão produtivo, sujeito as exigências do mercado, onde o termo produtivo refere-se ao trabalhador mais capaz de gerar mais-valia” (FRIGOTTO; CIAVATA, 2003, p. 5).

Uma das principais propostas é a cidadania para a formação e competitividade dos trabalhadores. Para essa OM, cidadania é responsabilidade social, transmissão de valores e formação democrática, por meio da aquisição de habilidades para melhorar o desempenho. Interessante ressaltar que o conceito de cidadania da OM está associado ao capital, ou seja, a garantia de direitos está atrelada apenas à produção, sem levar em consideração os demais âmbitos do ser humano.

Na sequência das diretrizes, são colocados os seguintes itens:

- b) perfil profissional, conhecimentos e habilidades requeridas para o desempenho da ocupação objeto de aprendizagem e descritos na CBO (BRASIL, 2013, s/p).

Podemos observar que os programas oferecidos em cada região atendem apenas às demandas locais. Os jovens não buscam os cursos por uma escolha vocacional de acordo com suas potencialidades e habilidades, mas pelas oportunidades que suas respectivas cidades lhes oferecem. Em cidades interioranas como as observadas em nossa prática profissional, os aprendizes acabam tendo poucas opções. As vagas geralmente são voltadas para redes de supermercados, farmácias e comércio locais. Esse ponto fica bastante claro, mesmo que exposto em um texto não detalhado que os programas de aprendizagem têm como propósito a formação para o objeto específico dos ofícios das empresas ofertantes. Hoje, sabemos que não existe uma pré-seleção que encaminha os jovens para vagas adequadas ao seu perfil profissional, mas para as necessidades do mercado de trabalho local. Abaixo ilustramos essa realidade com o depoimento de um dos aprendizes, que evadiu do curso de uma entidade do Sistema S:

Na verdade, eu era aprendiz no Sistema S, mas, por estar estudando, não queria trabalhar onde eu estava trabalhando, em um supermercado. Daí eu saí do curso,

pois lá os cursos eram só para supermercados. Uma pessoa muito amiga minha me falou para fazer aprendizagem em administração aqui neste instituto. No Sistema S, a parte técnica é totalmente focada, é bem profundo, você aprende mesmo como é o processo de um supermercado, mas é muito técnico. Aqui eles avaliam se você se dedicou nas aulas, não faltou, sua frequência e postura. O que o mercado cobra eles nos cobram, uma postura enquanto pessoas e profissionais aprendizes (APRENDIZ 06, 2013, COMUNICAÇÃO ORAL).

Essa fala ilustra uma realidade pré-determinada pelas próprias diretrizes curriculares da Lei de Aprendizagem, de que sejam atendidas 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” (BRASIL, 2013, s/p).

### Considerações finais

Os discursos adotados nas práticas educativas da educação para o trabalho, assim como as propostas da Lei do Aprendiz reafirmam, mesmo depois de tantas alterações em suas portarias e decretos, algumas práticas sociais mediadoras para o desenvolvimento econômico. O modelo de educação profissional patrocinado em grande parte pelo BM e Bird é aceito, de maneira subordinada, pelos governos e empresários. Ele não se constitui enquanto modelo que emancipa a classe trabalhadora, apenas “subordina-se ao ideário do mercado e do capital e de um modelo de desenvolvimento excludente, concentrador de renda e predatório”(FRIGOTTO, 2001, p. 80).

Não podemos aferir apenas as limitações da Lei de Aprendizagem, pois percebemos no decorrer desse estudo, os benefícios que ela confere a muitos jovens. Os projetos provenientes das entidades filantrópicas possuem ações relevantes voltadas ao desenvolvimento humano e social, mas analisando as ações voltadas a capacitação técnica fica evidente sua limitação, se forem avaliados os insucessos em relação aos inúmeros projetos que foram abertos e extintos posteriormente. Pouca estrutura física e falta de recursos humanos são algumas das maiores dificuldades desse segmento. No Brasil, elas apareceram em números assustadores por todo o país. Infelizmente, porém,, o incentivo financeiro de muitas delas provém de parcerias

internacionais e de empresários locais com interesses políticos.

Esse fenômeno é recente e está associado às ações do BM em relação aos países pobres, aliando intenções de voluntariado a fins econômicos. Mesmo o segmento que busca a luta dos interesses das classes sociais menos favorecidas tem suas ações financiadas pelas OMs e pelo empresariado.

Em relação à formação, a alocação proferida de educação polivalente, na verdade, acaba por adestrar e acomodar o trabalhador, tornando-o um “cidadão mínimo, que pensa minimamente e reage minimamente” (FRIGOTTO, 2001, p. 80). As portarias que regulamentam a educação profissional são pautadas no ideário do capital, com formação fragmentada, buscando tornar seus trabalhadores empregáveis, sem garantia de direitos, cidadania e obtenção de uma profissão.

Frigotto (2001) salienta que esta é uma estratégia do BM para os países periféricos, tendo como orientações pedagógicas a conformação do trabalhador nos aspectos físicos e emocionais, aos novos modos de produção. Assim, a CNI representa no Brasil o ideário do BM. Seu plano pedagógico adota terminologias como: conhecimento, atitudes e competitividade adotadas pelas OMs, tornando esta a perspectiva pedagógica do governo para a educação básica e profissional. A educação precisa ainda voltar suas ações para uma formação profissional de melhor qualidade, buscando uma qualificação sólida que compreenda aprendizagem técnica, social, cultural e verdadeiras oportunidades de desenvolvimento.

### Referências

BRASIL. **Lei da Aprendizagem**. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Brasília/DF, 2000.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.598/2005**. Brasília: Diário oficial da União, 2005.

\_\_\_\_\_. **Manual da aprendizagem**: o que é preciso saber para contratar o jovem aprendiz. 3. ed. Brasília: MTE, SIT, SPPE, ASCOM, 2009.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946**. Dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del8621.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del8621.htm). Acesso: 11 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto Lei nº 4.4048, de 2 de janeiro de 1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4048.htm)>. Acesso: 05 jan. 2014.

CLEMENTINO, J. V. Aprendizagem profissional: a lei que promove o trabalho decente para juventude e desenvolvimento econômico e social no Brasil. **IPEA**, Brasília, v. 55, p. 45-50, ago./2013.

CUNHA, L. A. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo.** 2. ed. São Paulo: Unesp; Brasília, DF: Flacso, 2000.

FRIGOTTO, G. Educação e trabalho: bases para debater a educação emancipadora. **Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 71-87, jan./jun. 2001.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou o ser humano emancipado? **Trabalho, Educação e Saúde** [online]. v.1, n.1, p. 45-60, 2003.

\_\_\_\_\_. Educar o trabalhador cidadão produtivo ou ser humano emancipado? **Trabalho, educação e saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 45-60, 2003.

MELO, A. A educação básica e formação profissional na visão dos empresários brasileiros. **Educação e Sociedade**, v. 30, n. 108, p. 893-914, out./2009.

MERCADO... Disponível em: <<http://ccea.org.br/blog/index.php/2011/06/06/mercado-de-trabalho-tem-16-milhao-de-vagas-para-aprendizes/>>. Acesso: 12 dez. 2013.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. Portaria nº 723, de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/DOU/2012/04/24>>. Acesso: 12 mar. 2013.

OLIVEIRA, R. **Empresariado industrial e a educação brasileira: qualificar para competir?** São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. **Agências multinacionais e educação profissional brasileira.** Campinas: Alínea, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **A OIT e o desemprego de jovens.** Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/progressos-no-emprego-juvenil-foram-cancelados-por-recuperacao-muito-lenta-diz-oit>>. Acesso: 16 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Tendências mundiais de emprego 2013.** Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/desemprego-mundial-aumenta-novamente-mas-com-grandes-diferencas-regionais>>. Acesso: 09 out. 2013.

POCHAMANN, M. **A batalha pelo primeiro emprego: a situação atual e as perspectivas do jovem no mercado de trabalho brasileiro.** São Paulo: Publischer, 2000.

ROCHA, E. **A aprendizagem é vantajosa para a empresa.** Depoimento. Disponível em: <<http://www.buscajovem.org.br/noticias/pesquisa-aponta-vantagens-para-empresas-que-contratam-aprendizes>>. Acesso: 12 dez. 2013.

UNESCO. **Educação e formação ao longo da vida: uma ponte para o futuro.** Seul: UNESCO, 1999.

VIRIATO, J. P. V. **O PLANFOR e a educação de jovens e adultos trabalhadores: a subalternidade reiterada.** 2001, 247f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2001.

*Recebido em: 17/05/2014*

*Aceito em: 29/09/2014*