

Lei Nacional de Aprendizagem

Uma abordagem crítica dos projetos de formação de aprendizes

Paulo Bastos

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Centro de Filosofia e Ciências Humanas

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

LIEAS - Laboratório de Investigações em Educação, Ambiente e Sociedade

Resumo

A precariedade observada na inserção de jovens no mercado de trabalho foi um fator relevante para que nos anos 80 e 90 fossem elaboradas estratégias focadas na juventude com o objetivo de reverter esta situação. O presente trabalho propõe uma análise preliminar de uma dessas iniciativas, a Lei Nacional de Aprendizagem. Criada pela Lei 10097 de 2000, durante o governo Cardoso, e modificada até o Decreto 5595 de 2005, já no Governo Lula, a referida Lei garante a contratação de jovens na forma de aprendizes, obrigando que grandes empresas devam contratar de 5 a 15% de seu efetivo de jovens incluídos nesta modalidade. Também está presente na legislação a condição de que os jovens contratados devem frequentar, ou terem frequentados cursos de aprendizagem realizados por instituições do Sistema S, ou organizações da sociedade civil que tenham experiência comprovada na área de atuação do aprendiz. É neste ponto que surgem as inquietações que motivaram este trabalho, pois apesar de citar a necessidade deste processo de formação, a presente Lei não faz referência ao conteúdo, a ser disponibilizado aos participantes, somente no site do Ministério do trabalho aparecem sugestões para a formulação de conteúdos de formação humana para cursos de aprendizagem. Esta não definição de conteúdos interessa a quem ? Ela está relacionada a flexibilização? Liberalização da formação? Essas condições podem estar relacionadas a uma precarização do trabalho jovem? E como são operadas essas parcerias entre Estado, Sociedade civil, e empresas? Estas questões nos parecem pertinentes para compreender as políticas voltadas para a formação/ qualificação profissionais, neste caso com foco na juventude. O presente trabalho apresenta, de forma inicial, questões que pretendem colaborar com uma reflexão crítica das políticas públicas orientadas para este público.

Palavras chaves: aprendizagem- políticas de qualificação- trabalho- Sociedade Civil

“Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem sob circunstâncias de suas escolhas”

Karl Marx

O 18 Brumário de Luís Bonaparte

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Estatística - IBGE, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, em 1992 o número de jovens brasileiros entre 15 e 24 anos era de 27.748.609, destes 18.644.422 estavam inseridos no mercado de trabalho, constituindo cerca de 25% da população Economicamente Ativa- PEA do país, no mesmo período, o número de desempregados no Brasil era de 7,6 milhões, e 51% deste grupo era composto por jovens até 24 anos de idade.

Em outra pesquisa realizada em 1999 em seis grandes regiões metropolitanas, o DIEESE informava que mais de 60% dos jovens entre 16 a 24 anos estavam inseridos de alguma forma no mercado de trabalho, muitos destes em postos precarizados de trabalho, somente na Grande São Paulo, cerca de um terço dos jovens no setor privado não tinham carteira de trabalho, além de aproximadamente 8% estarem empregados no setor doméstico. Outro dado preocupante é o que tange o binômio educação - trabalho, novamente analisando a metrópole paulista no período vimos que mais de 50% dos jovens apenas trabalhava, diferentemente de cerca de 20% que trabalhava e estudava, e de apenas 7, 3% que somente estudava. Estava evidente, portanto, que no final do século passado a situação da juventude no mercado de trabalho era grave, e que havia necessidade do Governo investir em iniciativas que pudessem apresentar soluções para o quadro estabelecido. Um forte obstáculo residia na deficitária educação da população, segundo a PNAD, éramos 25.158.927 brasileiros com apenas de 01 a 03 anos de escolaridade, em 1999 este número caiu para 23.801.821 brasileiros, na Região metropolitana de Salvador por exemplo, 45, 2% dos jovens entre 16 a 24 anos tinham o Ensino Fundamental incompleto, na região metropolitana de Porto Alegre este número era de 36,1%, e no entorno da capital paulista de 32%, da fato nas respectivas regiões metropolitanas o número de pessoas nesta faixa etária que tinham concluído o ensino médio era em salvador de 18,3%, Porto Alegre 20,7%, e São Paulo 20,9%.

Posto essa dificuldade, era imperativo, portanto, adequar esta grande massa de trabalhadores às novas realidades do mercado de trabalho, fortemente marcada por uma

nova lógica produtiva, e a incorporação de novas tecnologias. Porém, como Rua (1998) mostra até meados da década de 90 não haviam políticas específicas para jovens, e que, de fato poderia ser encontrado no Brasil ações para o segmento juvenil, porém somente no interior de políticas governamentais, que em sua maioria apresentavam diversos coortes, onde os jovens estavam incluídos. Este quadro passa a mudar, principalmente por uma necessidade do mercado, na década de 90, quando uma série de iniciativas, governamentais como o Bolsa Trabalho da Prefeitura Municipal de São Paulo em 2001, o Programa Primeiro Emprego de 1999, promovido pelo Governo Estadual do Rio Grande do Sul, e não governamentais, como o Capacitação Solidária de 1996, passam a ocorrer. Estudando os objetivos presentes nestas iniciativas, fica evidente a preocupação com a capacitação dos jovens, e a necessidade de imputar novas habilidades, e “agregar” novos valores, para que estes pudessem ser inseridos no mercado de trabalho. Aqui já podemos observar dois pontos fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho, a participação de entidades da sociedade civil nesta área, e uma adequação conservadora da participação dos trabalhadores no mercado de trabalho, pois ao invés de melhorar a educação como um todo, passam a focar em um ideário qualificação/capacitação, que seria a princípio, suficiente para suprir as demandas desta faixa etária. Atualmente, esta visão é contestada inclusive por agentes do mercado, associados a idéias liberais, como mostra bem a fala do consultor de empresas Waldez Ludvig em entrevista ao programa Roda Viva em 2005, quando este diz que é uma ilusão a questão da capacitação, e que o importante era colocar novamente os trabalhadores na escola, e oferecer educação básica!

Neste contexto, surge após diferentes experiências de inserção de jovens no mercado de trabalho, a Lei Nacional de Aprendizagem, através da Lei 10097 de 19 de dezembro de 2000, durante o Governo Cardoso, que iria alterar os dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho de 1943, onde afirma no artigo 403, que era proibido qualquer trabalho a menores de quatorze anos de idade salvo na condição de aprendiz, o mesmo instrumento obriga que as empresas contratem de 5 a 15% de seu efetivo entre jovens desta faixa etária, que sejam atendidos por esta condição. Em 2005, e portanto em um outro governo, agora o Governo Lula, com uma alteração significativa em relação à legislação anterior, a faixa etária seria estendida de 14 a 18 anos, para 14 a 24 anos de idade. Tal mudança sugere que os problemas da década anterior além de ainda serem presentes, exigiam que o governo de então, aumentasse

ainda mais a cobertura desta política com o objetivo de alcançar um maior número de jovens.

De qual aprendizagem falamos?

Não podemos dizer que a idéia de aprendizagem se constituía em um fato novo no Brasil, muito pelo contrário, Borges , e Borges (1987) mostram que no Império, tivemos o Decreto 5849 de 1875, que criava asilos para menores do sexo masculino, entre seis a doze anos, e que estes recebiam ensino profissionalizante nestas casas. Mas foi durante Estado Novo que houve grande investimento Estatal nesta temática, Romanelli argumenta que a constituição de 1937 marca uma distinção entre o trabalho intelectual, para as classes mais favorecidas, e o trabalho manual, enfatizando o ensino profissional para as classes mais desfavorecidas, em 1942 é criado através do decreto 4048 de janeiro de 22 de janeiro o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial- SENAI, no mesmo ano outro decreto o Decreto 4984 de 21 de novembro obriga que empresas com mais de cem empregados mantenham por conta própria uma escola de aprendizagem destinada a formação profissional de seus aprendizes.

Naturalmente existem enormes diferenças estruturais, e conjunturais entre os períodos aqui analisados, desta forma não perderemos tempo analisando as diferenças entre estas propostas de aprendizagem, mesmo porque como iremos ver adiante, a aprendizagem atualmente está estruturada para atender uma parcela específica, neste caso a de jovens, como podemos ler no site do Ministério do Trabalho que apresenta a Aprendizagem ao lado do Pro jovem Trabalhador, e da Lei de Estágios, na página de Políticas de juventude.

E quais são as peculiaridades da legislação atual? A Lei Nacional de Aprendizagem coloca como uma condição para a contratação de aprendizes, uma participação em cursos de aprendizagem realizada em organizações do Sistema S, ou entidades da sociedade civil. Aqui destaco a participação de entidades da sociedade civil que em colaboração com o Estado passam a oferecer serviços, como cita Cêa (2007), que afirma que a partir da década de 90 uma série de projetos são efetivados, através da parceria Estado- ONGs. Essa nova legalidade política assume outras dimensões como as participações da sociedade civil na implementação de ações, antes exclusivas do Estado, sendo apresentada como democratização, e ampliação do espaço público. Também Shiroma e Campos (1997) apresentam que as orientações da Comissão Econômica para

América Latina e Caribe- CEPAL, deveriam ser assimiladas pelo governo brasileiro, e que este passasse a priorizar e financiar projetos educacionais em parcerias com empresários e organizações não governamentais. O que se percebe, portanto, é que a estrutura interna da legislação analisada responde a um contexto de novas ressignificações do trabalho, em um cenário que busca a adequação do trabalhador, em prol do mercado, Shiroma e Campos novamente nos ajudam a compreender este período, quando dizem que essas propostas (qualificação), respaldam-se na tese de que novos paradigmas produtivos, fundados em processos flexíveis e integrados, demandam, da força de trabalho, conhecimentos e atitudes diferenciadas daquele requerido pelo Taylorismo/ Fordismo, dando lugar ao desenvolvimento de competências laborais abrangentes, que passam a definir o perfil do “novo” trabalhador.

E quais indícios podem corroborar a idéia de que a Lei Nacional de Aprendizagem possa ser um instrumento de precariedade na inserção de trabalhadores no mercado de trabalho? Somente o fato de o treinamento ser oferecido por entidades da sociedade civil, não é uma condição para determinar isto, assim cabe analisar outros aspectos presentes na presente legislação, um que salta aos olhos de quem lê este instrumento é ausência de menção a conteúdos que devem ser disponibilizado pelas entidades que oferecem estes cursos, em tempo, somente em 2008 através da portaria nº 1.003/2008, os conteúdos de formação humana e científica foram declarados obrigatórios, e devem estar contemplados em cursos de Aprendizagem Profissional. As sugestões apresentadas pelo site do Ministério são: Direitos trabalhistas e previdenciário, saúde e segurança no trabalho, educação fiscal para o exercício da cidadania, prevenção ao uso indevido de álcool, tabaco e outras drogas, políticas de segurança pública voltadas para os adolescentes e jovens, educação para o consumo. Mesmo assim são apresentadas sugestões de conteúdo, e não há material exclusivo para os cursos de aprendizagem, quando exploramos o item políticas de segurança pública voltadas para os adolescentes e jovens, o internauta é encaminhado para um manual do Programa Nacional de Segurança pública com Cidadania. Desta forma, podemos concluir que os conteúdos são elaborados sob responsabilidade das entidades que os oferecem, e naturalmente existe uma intencionalidade por trás disso, como veremos mais a frente. É importante frisar que todos os cursos de Aprendizagem devem ser cadastrados no site do Ministério do Trabalho, para fins de monitoramento, e fiscalização.

Outro fator importante, tem a ver com esta fiscalização. Muitas vezes os aprendizes são contratados para servirem de mão de obra mais barata, e desta forma acabam ocupando cargos, e funções que deveriam ser ocupados por profissionais devidamente remunerados, e preparadas para tal, uma fala (levantada em pesquisa feita pelo autor, 2009) que materializa esta situação é a do administrador de obras de uma empresa de grande porte na área de Engenharia com obra na cidade do Rio de Janeiro, que diz:

“estamos muito impressionados com o trabalho dos aprendizes, eles são tão bons no que fazem, que já não preciso mais contratar outro funcionário para fazer um trabalho que o aprendiz faz...aliás estamos pensando em contratar mais aprendizes para diminuir o custo da obra”

Fiscalizar políticas públicas nunca é fácil, segundo dados do MTE, hoje no Brasil são 169.330 aprendizes, somente no Rio de Janeiro são 9056, espalhados em 1178 entidades a nível nacional, e 93 na capital Fluminense. Todos estes jovens são de responsabilidade das Delegacias Regionais do Trabalho, que contam com efetivo reduzido na maioria das vezes para garantir a fiscalização desta política.

Em Trabalho e Conhecimento : Dilemas na Educação do Trabalhador (1987), Frigotto afirma que parece ser difícil pensar em um trabalho educativo que, efetivamente se articule aos interesses dos trabalhadores, das classes populares. Esta afirmação nos parece ser pertinente no desenvolvimento desta análise. Contratados de forma precária, (baixa remuneração, contrato pré – determinado), os jovens são muitas vezes orientados a responder as exigências do mercado, treinados para adquirir competências, e habilidades que são condições para uma carreira de sucesso no mercado. Palavras como pró-atividade, empreendedorismo, postura em ambientes de trabalho, cooperação, trabalho de equipe são comumente observadas em cursos de aprendizagem. No Caderno do Aprendiz do Programa Aprendiz Legal da Fundação Roberto Marinho, na página 24 podemos ler:

“A incerteza e a insegurança frente ao desafio de conseguir qualificar-se para o trabalho estão presentes na fala de grande parte dos jovens...A participação neste programa intensifica, de modo concreto, suas chances de inserir-se e desenvolver-se no mundo do trabalho.”

A citação acima mostra que a participação em processos de aprendizagem conferem ao seu participante a chance de inseri-se no mundo do trabalho, em outra passagem, o manual garante que o aprendiz possuiu autonomia para criar sua carreira. De que forma podemos entender essas falas ? Em respostas aos novos paradigmas surgidos no mundo do trabalho, os governos de orientações liberais, vem executando políticas de formação, na crença de que a qualificação é a saída para o enfrentamento da questão do desemprego, Horta, mostra que a função manifesta de formação profissional corresponde a função não manifesta de reprodução/ qualificação da força de trabalho, e que a intervenção do Estado nas formações sociais visa garantir a reprodução das forças produtivas, e das relações de produção através do sistema educacional.

Finalmente é importante investigar as intenções presentes na tríade Estados- Organizações não governamentais- Empresas. Evidentemente cada um desses atores possuem interesses em processos de formação. Cêa (2007), coloca que os empresários além de defender seus interesses (reprodução do capitalismo/ busca de mais valia), precisam demonstrar que operam em uma lógica de melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, e dessa forma vão aceitar com satisfação a mediação presente na legislação da lei nacional de Aprendizagem, seguindo este raciocínio as ongs atuam de acordo com uma prática de terceirização, onde elas devem ser as responsáveis pela questões sociais, e que estas não podem ser uma prioridade do Estado, e finalmente o Estado que deve estar focado em elaborar, e financiar, e fiscalizar políticas públicas.

Finalmente podemos analisar esta relação, presente na implantação desta política para juventude, onde as entidades da sociedade civil se apresentam como atores diferenciados do Estado, aptas a oferecerem serviços antes oferecidos por este, como a formação de uma juventude devidamente preparada para ser inserida no mercado de trabalho.

Aqui cabe uma importante indagação levantada ao longo deste trabalho podemos pensar em uma sociedade civil descolada do Estado, nos parece que não, como podemos ler em Gramsci, quando nos mostra que Estado é a sociedade civil mais a sociedade política, e que a primeira, longe de ser um campo de coesão, é justamente o campo das disputas que devem ser travadas para convergir em uma hegemonia. Sendo assim nos parece evidente que a sociedade civil é a própria representação da hegemonia das classes dominantes, e, portanto os processos de formação oferecidos por esta entidades

são muitas vezes guiadas por uma lógica de perpetuação da dominação, e exploração do trabalhador.

Conclusões finais

Finalmente nos parece que os processos de formação estão inseridos numa lógica de precarização das condições do trabalhador, como explica Leher (1988), quando nos diz que a educação e a qualificação transitam da política pública para assistência, evidenciando –se como uma estratégia de alívio da pobreza, e que estas concepções e políticas poderiam estar formando cidadãos passivos, não mais trabalhadores, mas colaboradores, déspotas de si mesmo em nome de produtividade e competitividade.(Frigotto, 1998)

Naturalmente não podemos negar a educação profissional, e a qualificação, como Kuenzer (1998) diz, embora o modelo seja cada vez mais excludente e o projeto político nacional reforce este caráter, em face do modo como se insere no processo de globalização, não é negando a educação ou a formação profissional a esta parcela da população a melhor forma de lutar pela construção de um outro tipo de sociedade.

O que pretendemos neste pequeno ensaio é realizar uma leitura crítica dos processos de formação contidos na Lei Nacional de Aprendizagem, e de uma forma geral em iniciativas de qualificação para o mercado de trabalho, pois como mostra Mattos (2009), o trabalhador se torna mais pobre quanto mais riqueza produz. Desta forma é primordial discutir a intencionalidade posta nos projetos de formação para o trabalho, ou estamos formando o jovem para viver como trabalhador consciente de sua realidade, ou torná-lo mais “qualificado” para gerar mais capital. É necessário compreender o participante destes projetos não como um mero receptor de conteúdos, a ser treinado de forma acrítica, ele deve sim, ser percebido como um trabalhador em formação, ciente de seus direitos e deveres, capaz de dar sentido ao seu trabalho, e participante da sociedade onde vive.

Bibliografia

BORGES, Delane & Hespanhol, M.S. *A Vila: De Izabel e Drumond a Noel*. Rio de Janeiro, 1987.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. *Fundamentos da idéia do empreendedorismo e a formação dos trabalhadores*. In: O Estado da Arte da formação do trabalhador no Brasil: pressupostos e ações governamentais a partir dos anos noventa. Edaguimar Orquiza Viriato et al.; Organização de Georgia Sobreira dos Santos Cêa- Cascavel: EDUNIOESTE, 2007

FONTES, Virginia. *A sociedade civil no Brasil contemporâneo: Lutas sociais e luta teórica na década de 1980*. Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo. Julio Cesar França Lima e Lúcia Maria Wanderley Neves (org.) Ed. Fiocruz

FRIGOTTO, Gaudêncio. (org). *Educação e crise do trabalho: perspectiva de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. *Trabalho, conhecimento, consciência e a educação do trabalhador: Impasses teóricos e práticos*. In: Trabalho e Conhecimento: Dilemas na educação do trabalhador. Carlos Minayo Gomes...[et. Al].-São Paulo:Cortez: Autores Associados, 1987.

GRAMSCI, A. *Cadernos do Cárcere*. Vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

KUENZER, Acácia. *Desafios teóricos – metodológicos da relação trabalho – educação e o papel da escola*. In: *Educação e crise do trabalho: perspectiva de final de século*. Petrópolis: Vozes, 1998.

LEHER, Roberto. *A ideologia da Globalização na política de formação profissional brasileira*. Trabalho e Educação- Revista da NETE. Belo Horizonte: Fae / UFMG, n.4, ago./dez., 1998.

_____. Florestan Fernandes e a universidade no capitalismo independente. In: Democracia e educação em Florestan Fernandes. /Osmar Fávero(org). Campinas, SP: Autores Associados; Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense (ED UFF), 2005.

MATTOS, Marcelo Badaró. *Reorganizando em meio ao refluxo: ensaios de intervenção sobre a classe trabalhadora no Brasil atual*. Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2009

MARX, Karl. *O 18 Brumário de Luís Bonaparte*. Ed. Martin Claret, São Paulo, 2007

RUA, M.G. As políticas públicas e a juventude no Brasil. In: TOKMAN, Victor E. *Desemprego Juvenil no Cone Sul*. 2003

A situação do Trabalho no Brasil, São Paulo: DIEESE, 2001.

http://www.mte.gov.br/politicas_juventude/aprendizagem_default.asp

<http://www.ibge.gov.br>