

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Aprendizagem Profissional  
e o poder público municipal:**  
proposta de maior eficácia à  
política pública

**Brazilian Apprenticeship and  
local public management:**  
proposal for greater effectiveness  
in public policy

José Rodrigo Paprotzki Veloso

# Sumário

<b>A DISCRIMINAÇÃO RACIAL NO BRASIL E A ASCENSÃO DO POVO NEGRO: UM OLHAR A PARTIR DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NA LUTA PELA CIDADANIA INCLUSIVA .....</b>	<b>15</b>
Bruno Mello Correa de Barros e Rita Mara Albrecht	
<b>AS MULHERES NO CONTEXTO DA SOCIEDADE DE CLASSES E SUA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO E EXECUTIVO DO BRASIL: RESTRIÇÕES E DESAFIOS .....</b>	<b>35</b>
Rafael Bueno da Rosa Moreira e Marli Marlene Moraes da Costa	
<b>FACTORES ASOCIADOS A LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN PAREJAS ADOLESCENTES .....</b>	<b>56</b>
Maria del Carmen Monreal Gimeno	
<b>OS IMPACTOS DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO NO FLUXO DE PESSOAS: VIOLAÇÕES DA LIBERDADE EM UM MUNDO SECURITIZADO .....</b>	<b>69</b>
Elias Jacob de Menezes Neto, Jose Luis Bolzan de Moraes e Victoria Layze Silva Fausto	
<b>EL DELITO DE ENALTECIMIENTO TERRORISTA. ¿INSTRUMENTO DE LUCHA CONTRA EL PELIGROSO DISCURSO DEL ODIOS TERRORISTA O MECANISMO REPRESOR DE REPUDIABLES MENSAJES DE RAPEROS, TWITTEROS Y TITIRITEROS? .....</b>	<b>86</b>
Alfonso Galán Muñoz	
<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROMOÇÃO DA DIGNIDADE: UMA ABORDAGEM NORTEADA PELAS CAPACIDADES (CAPABILITIES APPROACH) PROPOSTAS POR MARTHA NUSSBAUM .....</b>	<b>115</b>
Anna Paula Bagetti Zeifert e Janaína Machado Sturza	
<b>A INFLUÊNCIA DA MÍDIA PARA O CONSUMO DE TABACO .....</b>	<b>128</b>
Luís Renato Vedovato e Maria Carolina Gervásio Angelini	
<b>¿SON PARTE DEL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD LOS PRINCIPALES TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU EN CHILE? DEL TEXTO POSITIVO A LA APLICACIÓN EN TRIBUNALES DE JUSTICIA .....</b>	<b>153</b>
Juan Pablo Díaz Fuenzalida	
<b>POTESTAD CALIFICADORA DEL CONSERVADOR DE BIENES RAÍCES Y PROCEDIMIENTO REGISTRAL .....</b>	<b>173</b>
Sebastián Bozzo Hauri e Gonzalo Ruz Lartiga	
<b>DESARTICULAÇÃO INTERFEDERATIVA E CONCESSÃO DOS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) .....</b>	<b>194</b>
Fernanda Soraia Pacheco Costa	

<b>APRENDIZAGEM PROFISSIONAL E O PODER PÚBLICO MUNICIPAL: PROPOSTA DE MAIOR EFICÁCIA À POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>207</b>
José Rodrigo Paprotzki Veloso	
<b>DIREITO A CONCILIAÇÃO ENTRE TRABALHO E FAMÍLIA.....</b>	<b>229</b>
Edilton Meireles de Oliveira Santos	
<b>TRABAJO Y DIVERSIDAD FUNCIONAL. LA SITUACIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL</b>	<b>245</b>
María Esther Carrizosa Prieto	
<b>CUSTOS DE TRANSAÇÃO COMO UMA METAPOLÍTICA PÚBLICA .....</b>	<b>276</b>
João Luis Nogueira Matias e Ricardo José Brito Bastos Aguiar de Arruda	
<b>REVISITANDO O CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO.....</b>	<b>293</b>
Andre Luiz Dos Santos Nakamura	
<b>O BRASIL FACE AOS NOVOS PADRÕES DE COMÉRCIO E INVESTIMENTO DOS ACORDOS INTERNACIONAIS .....</b>	<b>305</b>
Michelle Sanchez Badin, Fabio Costa Morosini e David M. Trubek	
<b>OS CONTRATOS COMERCIAIS NA DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA (MP 881/19).....</b>	<b>334</b>
André Lipp Pinto Basto Lupi	
<b>O MARCO LEGAL DA INOVAÇÃO E O AUMENTO DA INTERAÇÃO ENTRE UNIVERSIDADE E EMPRESA: CONTRIBUIÇÕES PARA A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO DESENVOLVIMENTO ....</b>	<b>352</b>
Thiago Paluma e Eline Débora Teixeira	
<b>RELICITAÇÃO DAS CONCESSÕES DE GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA E A REVERSÃO DE BENS....</b>	<b>372</b>
Patrícia Regina Pinheiro Sampaio e Sergio Guerra	
<b>FINANCIAMENTO TRANSGERACIONAL DA INFRAESTRUTURA VERDE FLORESTAL: O SISTEMA DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE RISCOS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA.....</b>	<b>390</b>
Délton Winter de Carvalho e Kelly de Souza Barbosa	
<b>MEDIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA TRATAMENTO DE CONFLITOS CONSUMERISTAS .....</b>	<b>415</b>
Fernanda Sartor Meinero e Fernando Pedro Meinero	
<b>A PARTICIPAÇÃO DO AMICUS CURIAE EM DECISÕES JUDICIAIS E SUA CONSEQUENTE CONTRIBUIÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>429</b>
Viviane Nobre Santana	

**A ISONOMIA TRIBUTÁRIA COMO LIMITE À TRIBUTAÇÃO E À CONCESSÃO DE ISENÇÕES FISCAIS, E A INEFETIVIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL DESSAS ISENÇÕES.....450**  
Paulo Alves da Silva Paiva e Alexandre Augusto Batista de Lima

**LES NOUVELLES ALTERNATIVES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN FRANCE: JUSTICE PRÉDICTIVE ET JUSTICE AMIABLE .....473**  
Marie-Odile Diemer

**O ESTADO DA LUXÚRIA: A PARÁBOLA DO BMW E A REAL DIMENSÃO DO DEBATE SOBRE A RESERVA DO POSSÍVEL: ESCASSEZ DE RECURSOS OU ORDENAÇÃO DE PRIORIDADES?.....484**  
Assis José Couto do Nascimento

**O PODER CONSTITUINTE .....502**  
José Levi Mello do Amaral Júnior

**NORMAS EDITORIAIS..... 515**  
Envio dos trabalhos:..... 517

# **Aprendizagem Profissional e o poder público municipal: proposta de maior eficácia à política pública\***

## **Brazilian Apprenticeship and local public management: proposal for greater effectiveness in public policy**

José Rodrigo Paprotzki Veloso\*\*

### **Resumo**

Este artigo analisa a política pública de Aprendizagem Profissional pela qual articula educação e trabalho para a juventude. O objetivo é revelar a baixa eficácia da iniciativa federal em gerar mão de obra de qualidade, diversificada e articulada com a realidade socioeconômica local. Para tanto, por meio de iniciativas do poder público municipal, propõe-se uma ação colaborativa de entes federativos para dirigir a formação profissional a ocupações críticas de segmentos produtivos de destaque nos municípios, visando geração de mão de obra qualificada e maior oportunidade de empregabilidade dos jovens no mercado de trabalho. Dessa forma, utilizando-se de método dedutivo com apoio de pesquisa bibliográfica e documental, são apresentados dois estudos de caso de realidades socioeconômicas distintas bem como propostas de iniciativas do poder público local.

**Palavras-chave:** Aprendizagem. Juventude. Educação profissional. Federalismo.

### **Abstract**

This article analyzes the public policy of apprenticeship that links education and work to youth. The objective is to reveal the low effectiveness of the federal initiative in generating quality labor, diversified and articulated with the local socioeconomic reality. To this end, through the empowerment of local public management, it is proposed a collaborative action by federative entities to address the vocational education to critical occupations of prominent productive segments in the municipalities, aiming at the generation of skilled labor and greater opportunity for employability of young workers in the labor market. In this way, using a deductive method with support of documental and bibliographical research, two case studies of different socioeconomic realities are presented as well as proposals for local public management initiatives.

**Keywords:** Apprenticeship. Youth. Vocational education and training. Federalism

\* Recebido em 16/12/2018  
Aprovado em 02/01/2019

\*\* Mestre em gestão de políticas públicas pela Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. Especialista em educação profissional do SENAI-SP há 19 anos. E-mail : rodrivel@usp.br.

## 1 Introdução

A discussão em relação à empregabilidade dos jovens brasileiros é intensa e extensa. Intensa porque são os mais afetados pela crise econômica conjuntural que o Brasil atravessa: são os primeiros a senti-la, na medida em que os custos trabalhistas para a rescisão contratual são baixos, assim, tornam-se os primeiros desempregados. São, também, os últimos a se beneficiarem da recuperação econômica, pois competem com uma legião de desempregados em desvantagem por não apresentarem suficiente experiência laboral.

Extensa porque, se avaliarmos que as crises econômicas são cíclicas e os jovens são suscetíveis ao alargamento dos efeitos das crises, praticamente coincidindo o efeito residual do final de uma com os sinais de início de uma nova crise, pode-se concluir que são poucas as chances para uma articulação oportuna que coincida a formação do jovem e a demanda do mercado de trabalho. Portanto, o debate referente às políticas públicas dirigidas aos jovens, mais especificamente aquelas que relacionam educação, trabalho e geração de renda está além do disposto pelo Estatuto da Juventude ao apresentar, como obrigação do Estado, ações relacionadas à educação e emprego dos jovens, mas no enfrentamento real das dificuldades para o planejamento que preveja o binômio profissionalização — empregabilidade, caracterizado por iniciativas perenes, sustentáveis e eficazes.

Este artigo se dispõe a analisar a política pública da Aprendizagem Profissional dirigida a jovens, questionando a eficácia da ação do Estado no provimento de pessoas qualificadas em atendimento às demandas locais por mão de obra. Para tanto, empregando método dedutivo, parte-se do princípio que as características da política pública atuais não reúnem elementos que a assegurem como dispositivo efetivo para inserção do jovem no mercado do trabalho, de forma que o problema a ser investigado se relaciona à tênue mobilização de âmbito local para torná-la eficaz.

O texto, portanto, divide-se em duas partes. A primeira delas com apoio de pesquisa bibliográfica e documental, articulará questões de empregabilidade dos jovens com a discussão sobre descentralização, promoção de ações integradas e parcerias. Contextualizará ainda a Aprendizagem Profissional no Brasil e um panorama de experiências internacionais dessa política pública, com foco em particular na abordagem de forças locais em prol da eficácia da ação. Ainda nessa seção, será apresentado um relatório de avaliação da política pública pelo IPEA e um apanhado de propostas legislativas de âmbito municipal que buscam reforçar o papel da municipalidade visando maior resultado na contratação de aprendizes.

A segunda parte será propositiva na medida em que ações do poder público local, justificadas pela descentralização de responsabilidades e em articulação com o setor produtivo, apresentem respostas mais eficazes no propósito de inserção e manutenção do jovem no mercado de trabalho. Nesse sentido, serão realizados dois estudos de caso em municípios paulistas valendo-se de análise ocupacional, distribuição de segmentos econômicos e observação das despesas públicas. Um desses municípios apresenta como característica um alto contingente de jovens em vulnerabilidade; o outro, por sua vez, é um arranjo produtivo local.

A análise ocupacional dos segmentos econômicos subsidiará um modelo de proposição de incentivos municipais (tendo como base subsídios) não somente para estimular o cumprimento da política pública em âmbito local, mas para utilizá-la como veículo que colabore no amparo ao desenvolvimento econômico do município e no enfrentamento ao desemprego juvenil.

Trata-se, portanto, de uma análise crítica dessa política pública complementada por meio de contribuição ao executivo e legislativo municipais, cujo objetivo é suscitar novos debates ao aperfeiçoamento dos mecanismos da Aprendizagem Profissional.

## 2 Um retrato atual de uma política pública voltada à profissionalização dos jovens

A Constituição<sup>1</sup> destaca, em seu artigo 227, que o jovem tem direito à profissionalização, de forma que o eixo qualificação e inserção produtiva configure-se como o norte da política pública da Aprendizagem Profissional. Dessa forma, compete ao Estado a mobilização de meios e articulação com diversos atores públicos e privados para proporcionar resultados.

Referida mobilização e articulação também gera ao país dividendos socioeconômicos na medida em que a sociedade tem êxito ao engajar os jovens plenamente na economia: um amálgama de educação e trabalho não apenas prepara os jovens para se inserirem no mercado de trabalho, mas os protege dos efeitos cíclicos das crises econômicas conjunturais. Esses efeitos, para além de registros percentuais em relatórios técnicos, desdobram-se em problemas sociais diversos que têm demandado do poder público não mais ações pontuais, mas integradas em prol de sinergia:

Focaliza-se uma área de intervenção ou um segmento da população e procura-se formular políticas integrais, articulando ações tradicionalmente fragmentadas em diversos campos ou setores. A promoção de políticas sociais com esta perspectiva significa, em geral, a superação da setorização e da fragmentação institucional, ao procurar coordenar a ação de diversas secretarias e órgãos, cuja ação até então era segmentada ou justaposta, com perda de eficiência e de efetividade das políticas.<sup>2</sup>

Um problema capital a ser enfrentado por todos os níveis de governo ao se deparar com a agenda presente e futura no âmbito da triangulação juventude, educação e trabalho é a recorrência dos jovens que não trabalham e não estudam (comumente denominados por “nem-nem”), correspondente a 11,61% da população entre 15 e 24 anos segundo dados do PNUD de 2010. A questão que se coloca é complexa e está além desse percentual. Conceitos amplos e históricos, como educação ou trabalho, outrora conquistas da classe trabalhadora e direitos assentados em diplomas legais, deixam de ser incorporados às narrativas de trajetórias pessoais de jovens, e muitos que, ainda assim trabalham ou estudam de modo precarizado, o fazem sem conexão futura. A situação apresenta um encadeamento de problemas aparentemente sem relação, desde o aumento do encarceramento juvenil até a baixa produtividade do trabalhador brasileiro.

Supondo que a inserção de jovens no mercado de trabalho e devidamente preparados seja um interesse generalizado e bem-intencionado, individualmente para a tradução dos direitos à sua efetivação de legítima cidadania, e coletivamente inserido na estratégia de elevar competitivamente o país, gerar riqueza e distribuir dividendos sociais, há desafios que são compartilhados de forma ampla não apenas entre os níveis governamentais, mas também entre o poder público e a sociedade civil. Convém ao primeiro, portanto, uma agenda pela qual o protagonismo compartilhado em diversas esferas vá ao encontro de suas responsabilidades, sobretudo com o protagonismo do poder público municipal. Em que pesem as dificuldades para o desenvolvimento dessa agenda,

dissertar sobre poder público municipal ou, em melhor, na sua construção acerca do poder para os municípios, é adentrar em tópicos como descentralização e regionalização do poder estatal, itens de máxima importância. Objeto de intensos debates, a descentralização do poder estatal, especialmente no que concerne aos municípios, é matéria sempre em pauta nas discussões constitucionais.<sup>3</sup>

Alheia aos entraves do federalismo brasileiro e às possibilidades de maior desenvolvimento por conta de uma agenda mais rica em termos de papéis assumidos, a Aprendizagem Profissional revela-se como um

<sup>1</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>2</sup> FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>3</sup> MINHOTO, Antonio C. B. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 51-64, 2013. Disponível em: [https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2214/pdf\\_1](https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2214/pdf_1). Acesso em: 30 dez. 2018. p. 60.

profícuo veículo de transição entre os mundos da educação e do trabalho. Iniciativa de caráter internacional e existente há séculos, configura-se, distintamente, entre os países e revela resultados, também, diversos.

## 2.1 Aprendizagem profissional e o descompasso com a realidade produtiva

Aprendizagem Profissional é uma política pública de responsabilidade do Ministério do Trabalho que visa qualificar jovens entre 14 e 24 anos, normalmente de baixa renda, objetivando sua inserção no mercado de trabalho. Para tanto, frequentam cursos de formação profissional nos Serviços Nacionais de Aprendizagem e, supletivamente à capacidade de atendimento destes, em escolas técnicas e entidades sociais.

Complementarmente às ações desenvolvidas nas entidades formadoras, os jovens realizam atividades práticas relacionadas ao curso em empresas, competindo às primeiras responsabilizar-se pelo planejamento e pela qualidade do programa de formação profissional ao longo de todo o processo<sup>4</sup>. As empresas estabelecem relação formal de emprego com o jovem, na condição de aprendiz, remunerando-o conforme jornada-hora definida pelo piso federal, e os contrata por exigência de lei federal que determina cota por estabelecimento.<sup>5</sup>

A cota se refere a um percentual entre 5 e 15% do total dos empregados do estabelecimento, excetuando os cargos de liderança, de nível técnico e superior. Compete aos auditores-fiscais do trabalho fomentar a política pública, apurar o cumprimento da cota e os requisitos burocráticos para que as entidades sociais estejam adimplentes no que concerne ao direito ao exercício do papel supletivo aos Serviços Nacionais de Aprendizagem<sup>6</sup>.

A Aprendizagem Profissional também é objeto de atenção do Ministério Público do Trabalho, que o fomenta na condição de ferramenta de inclusão para resgatados de casos de trabalho infantil e outros públicos vulneráveis, além de investigar situações omissas no cumprimento das cotas pelos atores envolvidos ou eventuais casos de precarização das relações de trabalho motivados por denúncias.

A formação profissional que ampara a relação de trabalhista especial é um curso que, essencialmente, se propõe a mobilizar saberes, atitudes e habilidades para que o jovem receba um certificado de qualificação profissional reconhecido no mercado de trabalho (assistente administrativo, eletricista geral, camareiro etc.), pois deve coincidir com uma atividade prevista na Classificação Brasileira de Ocupações.

Ressalta-se que o empregador não contrata os aprendizes por deliberalidade, mas pela existência da cota compulsória existente desde 1942 (embora muito alterada, principalmente após o marco legal de 2000). Ainda que a alíquota do FGTS relacionada ao mantenedor do contrato de aprendizagem seja reduzida de 8 para 2%, não há ação do Estado que estimule a contratação ou apele à boa vontade senão pela sanção do agente fiscal. Nesse sentido, a coerção que caracteriza o efeito compulsório da cota é suavizada pela tentativa de prevalência do conceito da responsabilidade social empresarial, discurso compartilhado entre agentes públicos e agentes mobilizadores de entidades sociais.

Embora empresas relutem em cumprir a cota de aprendizes aproveitando as lacunas da fiscalização do trabalho, o conceito de responsabilidade social pode encontrar eco em algumas empresas que possuem iniciativas de investimento social privado.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei n. 10.097, de 19 de dez. 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2000, n. 244-E, p. 1, 20 dez. 2000. Seção I, parte 1.

<sup>5</sup> Micro e pequenas empresas são dispensadas da contratação de aprendizes. BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dez. 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis ns. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis ns. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2006, n. 240, p. 1, 15 dez. 2006. Seção I, parte 1.

<sup>6</sup> BRASIL. Lei n. 10.097, de 19 de dez. 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2000, n. 244-E, p. 1, 20 dez. 2000. Seção I, parte 1.

Como resultado desse cenário, segundo dados da RAIS, o Brasil apresentou cerca de 370 mil aprendizes ao término de 2017, quantidade significativamente inferior a países com economia menor que a brasileira e sem cota compulsória de aprendizes, como Suíça (proporcionalmente em relação à força de trabalho<sup>7</sup>) e Áustria (em números brutos<sup>8</sup>). Além disso, há grande concentração de aprendizes em ocupações que não se configuram como críticas ao mercado de trabalho e algumas que tampouco sinalizam perspectiva de itinerário formativo que denote complexidade ao ponto de pavimentar uma futura trajetória de desenvolvimento profissional.

Nesse sentido, questiona-se tanto a pertinência de cursos como “gandula”, “frentista” ou “empacotador de supermercado”, os quais correspondem a ocupações que inexistem em países desenvolvidos, mas também pelo índice de 64% de aprendizes em 2017 na condição de trabalhadores de rotinas administrativas<sup>9</sup>, ao passo que se discute como a educação brasileira se prepara para lidar com as exigências da Indústria 4.0.

A recorrência de ocupações dessa natureza é justificada pela simplicidade da formação profissional a cargo de muitas entidades formadoras, com baixa mobilização de recursos humanos e tecnológicos para oferecimento de um perfil profissional que seja minimamente constituído e com maior trânsito no mercado de trabalho. As empresas, por sua vez, valendo-se historicamente de contingente de desempregados, não associam a Aprendizagem Profissional a um dispositivo para elidir gargalos de mão de obra, de forma que o cumprimento da cota compulsória se dá prioritariamente pela pressão do Estado e marginalmente de forma voluntária por meio de projetos assistenciais, como já abordado.

Em ambos os casos, no entanto, a política pública brasileira é prejudicada por um sensível descolamento de relação entre oferta e demanda, isto é, não há motivação para o cumprimento voluntário da cota pelas empresas a qual predomine uma visão objetiva dos empregadores para que demandassem efetivamente a formação profissional que preenchesse lacunas de mão de obra qualificada<sup>10</sup>.

## 2.2 Experiências internacionais em contraste ao modelo brasileiro

Em estudo anterior que buscou analisar histórica e criticamente a Aprendizagem brasileira bem como compará-la a outras iniciativas em diversos países, há dois aspectos que convergem para esta discussão: a responsabilização de níveis infranacionais da administração pública e os sistemas de financiamento<sup>11</sup>. Tradicionalmente, na Europa, a política pública é operacionalizada por complexas estruturas que envolvem responsabilidades compartilhadas entre o poder público e a esfera privada. Dessa forma, publicações de agências de fomento buscam disseminar a experiência europeia ressaltando a interdependência dos atores, compartilhamento de despesas e a importância da governança na construção e manutenção de uma política pública democrática e em constante evolução<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> A Suíça apresentou, em 2016, 240 mil aprendizes para uma força de trabalho de 4,9 milhões de pessoas em 2016, o que corresponde a 4,89% deste contingente. SWARS. Erik. *SFIVET - Swiss excellence in vocational education and training*. 7 nov. 2017. Palestra no Instituto Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <http://fundacaoofhc.org.br/audios/ensino-tecnico-o-que-podemos-aprender-com-a-austria-e-a-suica>. Acesso em: 28 mar. 2018. No Brasil o índice é de 0,35%, segundo dados da RAIS de 2018 com a complementação dos dados do CAGED.

<sup>8</sup> A Áustria apresentou cerca de 600 mil aprendizes em 2016. ELSIK, Monika. *WIFI - Institute for Economic Promotion of the Austrian Federal Economic Chamber*. 7 nov. 2017. Palestra no Instituto Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <http://fundacaoofhc.org.br/audios/ensino-tecnico-o-que-podemos-aprender-com-a-austria-e-a-suica>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>9</sup> Segundo dados da RAIS, o ano de 2017 encerrou com 192 vínculos de aprendizes de gandula, 732 como aprendizes de frentista e 6,4 mil aprendizes de embalador à mão. Além disso, computa-se o total de 237 mil aprendizes registrados na família ocupacional de escriturários, referente a assistentes administrativos.

<sup>10</sup> VELOSO, José R. P. *Aprendizagem: metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira*. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: doi:10.11606/D.100.2015.tde-23052015-112340. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>11</sup> VELOSO, José R. P. *Aprendizagem: metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira*. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: doi:10.11606/D.100.2015.tde-23052015-112340. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>12</sup> EUROPEAN COMMISSION. *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles*. 2016. Disponível

Diversos países europeus apresentam sistemas que combinam centralização das funções regulatórias da política pública, assim como o Brasil, mas diferenciam-se pela autonomia em níveis regionais e locais. Nesses casos, há articulações entre câmaras de comércio, empresas e o governo de províncias que articulam meios para apoio à formação de aprendizes, dentre os quais, subsídios que apoiem a realização de atividades práticas na empresa, manutenção de equipamentos públicos para oferta de parte da formação profissional, suporte aos jovens em termos de orientação vocacional e supervisão da prática profissional nas empresas<sup>13</sup>.

Para exemplificar o papel complementar do poder público local, o modelo alemão, mundialmente reconhecido como promotor do sistema dual (cuja formação profissional é literalmente compartilhada entre escolas profissionalizantes e empresas) apresenta uma sistemática na qual organismos autônomos, em colaboração com o poder público provincial na coordenação de ações, compõem estruturas em rede denominadas “*verbundausbildung*”, constituídas por empresas de pequeno porte que compartilham os aprendizes e os locais de formação prática para atendimento aos requisitos do currículo de formação<sup>14</sup>.

Essa ação revela que a política pública na Alemanha vislumbra situações que fogem à lógica de gestão de mecanismos genéricos de qualificação ao considerar as demandas de pequenas empresas por mão de obra qualificada e, para tanto, vale-se do poder público local, mais próximo da realidade daquelas, para o devido provimento de soluções. Assim, com amplo fomento e articulações em prol da eficácia da política pública, a Alemanha registrou, em 2013, cerca de 1,4 milhão de aprendizes sem a exigência de cotas compulsórias<sup>15</sup>.

O Canadá é um exemplo fora da Europa que apresenta ampla articulação entre o governo central e as províncias na condução da política pública. Ainda que o órgão federal canadense assuma o papel de promotor nacional e curador da qualidade da formação profissional, a autoridade para gestão dos programas é totalmente descentralizada no âmbito das 13 províncias para o desenvolvimento de ocupações mediante critérios que julgarem pertinentes à sua realidade local. Inexiste, portanto, uma política pública nacional de Aprendizagem, mas diversas políticas provinciais. O governo federal provê incentivo financeiro às empresas para abertura de vagas de aprendizes, no entanto, as províncias podem complementar esses subsídios para fomentar a contratação de públicos que atendam a determinados segmentos produtivos, minorias étnicas ou público mais jovem.

Complementarmente, considerando a autonomia das províncias, o Canadá dispõe de um programa nacional denominado *Red Seal* para a manutenção de um sistema de reconhecimento das qualificações que garanta a mobilidade da força de trabalho e promova casos de sucesso de articulação entre iniciativas provinciais e empresas. Como resultado, sem exigência de cota compulsória, apresentou 445 mil aprendizes em 2012<sup>16</sup>.

Ações dessa envergadura não existem no Brasil uma vez que os governos estaduais e municipais consideram a política pública como ação de competência da autoridade federal, sem previsão legal para assunção de um papel indutor, coordenador ou financiador em âmbito regional ou local. Trata-se, entretanto, de um equívoco. As instâncias inferiores desde que não contradigam o texto legal federal, não há teor que iniba a

---

em: <http://www.cedefop.europa.eu/hr/toolkits/vet-toolkit-tackling-early-leaving/resources/high-performance-apprenticeships-work-based>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>13</sup> EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING. *Governance and Financing of Apprenticeships*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper, n. 53. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2801/2010552016>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>14</sup> SMITH, Erica; KEMMIS, Ros B. *Towards a model apprenticeship framework: a comparative analysis of national apprenticeship systems*. Geneve: International Labour Office: World Bank, 2013. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sronew\\_delhi/documents/publication/wcms\\_234728.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sronew_delhi/documents/publication/wcms_234728.pdf). Acesso em: 7 mar. 2014.

<sup>15</sup> LE MOUILLOUR, Isabelle; SCHNEIDER, Verena. ERASMUS Project “National Authorities for Apprenticeships: Policy learning and support to promoting apprenticeship systems and VET policy experimentation under the European Alliance for Apprenticeship”. *Apprenticeship Toolbox*. 2015. Disponível em: <https://www.apprenticeship-toolbox.eu/germany/country-report-germany>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>16</sup> FRANK, Kristyn; JOVIC, Emily. National Apprenticeship Survey: Canada Overview Report, 2015. *Minister of Industry*. 2017. Disponível em: <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-598-x/81-598-x2017001-eng.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ação estadual ou municipal de atuar em seu complemento<sup>17</sup>. Logo, não se tratando a Aprendizagem Profissional como matéria de interesse do município, perde-se uma oportunidade de ganho institucional à gestão pública:

Finalizando esse argumento, cabe frisar que a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais.<sup>18</sup>

## 2.3 Avaliação da política pública e iniciativas municipais

O Banco Mundial problematiza questões de eficácia em políticas públicas que relacionam educação e trabalho ao identificar três problemas: “*demanda por mão de obra fortemente distorcida e com um viés para procurar mão de obra não qualificada, a baixa qualidade do sistema educacional e percepções incorretas sobre o real retorno da educação*”<sup>19</sup>. Partindo-se dessas premissas, torna-se possível avaliar a Aprendizagem Profissional sobre alguns aspectos.

Em termos de planejamento de recursos, o investimento do Estado se dirige, exclusivamente, ao suporte às ações de fiscalização do trabalho<sup>20</sup>, uma vez que a formação profissional compete a entidades privadas e não há subsídio ao empregador (apenas diminuição da alíquota de FGTS do aprendiz sem complemento do tesouro público). Considerando-se que o Estado não tem reposto o contingente de auditores-fiscais do trabalho<sup>21</sup> e planeja reduzir as ações de fiscalização buscando, a despeito disso, aumentar as notificações e contratos de aprendizagem firmados<sup>22</sup>, tais disposições já corroboram uma discussão sobre eficiência.

Em recente relatório publicado pelo IPEA em 2016, a eficácia da Aprendizagem brasileira foi problematizada em vários aspectos após realização de pesquisa com jovens egressos dos programas ao avaliar sua aderência às empresas até então contratantes. Após analisarem a possível correlação entre a não permanência do jovem na empresa com a ocupação objeto da formação profissional, os autores da pesquisa apresentaram uma restrição que pode levar à não efetivação dos jovens:

Se o processo produtivo de um conjunto de estabelecimentos não requer o uso de mão de obra com o perfil tipicamente encontrado na faixa etária dos aprendizes, então a contratação deles representaria uma imposição da lei, e não uma decisão autônoma do empregador. Nesse sentido, é esperável que os empregadores que não necessitam de trabalhadores com o perfil típico dos jovens para operar seus negócios não tenham incentivo para efetivar os aprendizes que têm que contratar. Naturalmente, quanto maior a proporção de empresas que não necessita de trabalhadores com o perfil dos jovens para operar, menor será a parcela do total de aprendizes que permanece nas empresas após o fim do contrato de aprendizagem. É difícil dizer qual a proporção de empresas que não contratariam jovens na ausência da lei do aprendiz, mas é possível que boa parte da reduzida parcela dos aprendizes que permanecem nas mesmas empresas seja explicada pela própria estrutura da demanda por trabalho por faixa etária das empresas.<sup>23</sup>

<sup>17</sup> AMARAL JÚNIOR, José L. M do. Processo Legislativo Municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 28-40, 2015. Disponível em: [https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3631/pdf\\_1](https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3631/pdf_1). Acesso em: 30 dez. 2018.

<sup>18</sup> ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa na educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: [http://josenorberto.com.br/josenorberto/Educação\\_Federalismo\\_Brasil.pdf#page=37](http://josenorberto.com.br/josenorberto/Educação_Federalismo_Brasil.pdf#page=37). Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>19</sup> BANCO MUNDIAL. *Competências e empregos: uma agenda para a juventude*. 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/953891520403854615/Síntese-de-constatações-conclusões-e-recomendações-de-políticas>. Acesso em: 7 mar. 2018.

<sup>20</sup> Concorre com a Aprendizagem Profissional outras políticas públicas que são objeto de fiscalização do trabalho. Consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal não apontou despesa específica relacionada à Aprendizagem Profissional.

<sup>21</sup> VAZ, Dâmares. *Concurso para Auditor-Fiscal do Trabalho é questão urgente para o país e o trabalhador*. Sítio Eletrônico do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho. 1 fev. 2018. Disponível em: <https://www.sinait.org.br/site/noticia-print?id=15373>. Acesso em: 1 fev. 2018.

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria n. 1.219 de 29 de nov. 2017. Aprova o planejamento estratégico do Ministério do Trabalho para o período de 2017 a 2019 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2017, n. 229, p. 183, 30 nov. 2017. Seção I, parte 1.

<sup>23</sup> CORSEUIL, Carlos H.; FOGUEL, Miguel; GONZAGA, Gustavo. *A Aprendizagem e a inserção de jovens no mercado de trabalho:*

Os autores evidenciam, portanto, que há um descompasso entre a expectativa do Estado e o interesse das empresas. A despeito dos resultados divulgados pelo Ministério do Trabalho, uma parcela pequena dos jovens brasileiros tem firmado contratos de aprendizagem e o fazem sem aderência às empresas promotoras das oportunidades. Por fim, questiona-se se os mecanismos atuais da política pública brasileira fortalecem como oportunidade efetiva aos jovens para se profissionalizarem, ingressarem e se manterem no mercado de trabalho. Essa reflexão motivou o poder legislativo de alguns municípios a buscar soluções para apoiar a empregabilidade dos jovens na condição de aprendizes.

A cidade de Paulínia-SP, por exemplo, por meio da lei municipal nº 3.101 de 2010, instituiu o selo de responsabilidade social de “empresa amiga do aprendiz”, restrito a uma homenagem às empresas que cumprirem a determinação legal<sup>24</sup>. É mais expressiva, no entanto, a lei nº 3.111 de 2010 a qual estabeleceu o programa municipal de aprendizagem profissional no âmbito da administração pública direta, de forma que o jovem seja contratado na condição de aprendiz para desenvolver atividades de natureza administrativa na administração pública<sup>25</sup>. Cabe ressaltar, ainda, que, na eventualidade de concessões de incentivos fiscais ou terreno público às empresas que venham a se instalar em Paulínia, os diplomas legais sempre mencionam que a beneficiária deverá comprovar a destinação de parte de suas vagas de empregos a jovens aprendizes nos termos da lei federal<sup>26</sup>.

Em Sorocaba-SP, por sua vez, a lei municipal nº 11.551 de 2017 (com nova redação dada pela lei nº 11.609 do mesmo ano) obriga as empresas que tenham contratos com o município a comprovarem o cumprimento de cotas de aprendizes<sup>27</sup>. Já o município de Cubatão-SP, em objetivo análogo ao de Paulínia, firmou convênio com uma entidade social para que esta venha a prover jovens na condição de aprendizes para que desenvolvam atividades práticas em empresas de economia mista do município e órgãos da administração direta, ressaltando não haver ônus ao tesouro municipal. A lei nº 3.571 de 2012 que promulgou essa parceria, no entanto, não menciona quem arcará com as despesas trabalhistas e previdenciárias dos jovens<sup>28</sup>.

Iniciativa diferenciada, porém, é a realizada em São Carlos-SP. Buscando articular-se com diversas entidades formadoras da cidade, o executivo municipal promove eventos e cartilhas de esclarecimento em prol da contratação de aprendizes por empresas da região. A secretaria municipal do trabalho buscou contribuir com o aumento das contratações de aprendizes ao criar um fórum municipal entre órgãos públicos (não exclusivamente na alçada municipal) e entidades formadoras para promover a política pública e chamar a atenção das empresas<sup>29</sup>.

---

uma análise com base na RAIS. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7404>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>24</sup> PAULÍNIA (Município). *Lei n. 3.101, de 23 de jul. 2010*. Cria no âmbito municipal o selo de responsabilidade social denominado “empresa amiga do aprendiz”. Sítio Eletrônico da Câmara Municipal Paulínia, 2010. Disponível em: <http://consulta.siscam.com.br/camarapaulinia/arquivo?Id=36314>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>25</sup> Esse programa foi orçado em R\$ 672 mil reais à época da promulgação legal, rubricado em subconta orçamentária referente à área de concessão de bolsas de estudos como assistência ao menor.

<sup>26</sup> PAULÍNIA (Município). *Lei n. 3.111, de 22 de set. 2010*. Institui o programa municipal de aprendizagem profissional da administração pública direta e dá outras providências. Sítio Eletrônico da Câmara Municipal de Paulínia, 2010. Disponível em: <http://consulta.siscam.com.br/camarapaulinia/arquivo?Id=36305>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>27</sup> SOROCABA (Município). *Lei n. 11.551, de 21 de jul. 2017*. Obriga a Prefeitura Municipal de Sorocaba a contratar empresas que cumpram o Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005, que regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, em seus artigos 402, 403, 428, 429, 430, 431, 432 e 433. Sítio Eletrônico da Câmara Municipal de Sorocaba, 2017. Disponível em: [http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero\\_propositura=11551&tipo\\_propositura=1](http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=11551&tipo_propositura=1). Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>28</sup> Pesquisa no site do Portal da Transparência do Município de Cubatão, no entanto, não aponta que esse convênio esteja vigente em 2018. CUBATÃO (Município). *Lei n. 3.571, de 20 de dez. 2012*. Autoriza o Poder Executivo a celebrar Convênio de Cooperação Sócio-Educativa com o Centro de Aprendizagem Metódica e Prática Mário dos Santos - CAMP, e dá outras providências. Sítio Eletrônico da Câmara Municipal de Cubatão, 2012. Disponível em: <http://consulta.siscam.com.br/camaracubatao/Normas/Exibir/9774>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>29</sup> Uma busca no portal de transparência do município apontou que a secretaria do trabalho empenhou R\$ 35 mil anuais para despesas referentes à promoção do direito da juventude, o que equivale a 1,23% do orçamento atualizado daquela secretaria para o ano de 2018. SÃO CARLOS (Município). *São Carlos assume desafio de ser referência em Aprendizagem Profissional*. São Carlos, SP, 2017.

Observa-se que as iniciativas discriminadas circunscrevem o apoio do poder público municipal ao cumprimento de cotas de aprendizes sem problematizar se os jovens terão maior ou menor chance de efetivação após o término da relação de aprendizagem. Em que pesem eventuais resultados quantitativos no aumento de contratos celebrados em determinadas cidades, é inegável que sua disseminação não planejada ao considerar a demanda pode provocar um efeito deletério no aumento de ocupações que não implicam em absorção no mercado de trabalho, engrossando os números de desemprego juvenil municipal quando os contratos chegarem a termo. Um caminho colocado para evitar que a iniciativa municipal atue apenas em um lado da balança é sugerida em relatório do IPEA:

Mas a política pública pode, em alguma medida, alterar essa estrutura de demanda na direção dos jovens, alterando o perfil de qualificação desse grupo. Para tanto, é necessário atuar sobre o grau de substituição entre trabalhadores jovens e adultos no processo produtivo. Isso poderia ser realizado através da melhoria da qualidade dos cursos de qualificação dos aprendizes (ou dos jovens em geral), o que os tornaria mais produtivos e, portanto, mais atrativos para as empresas.<sup>30</sup>

Há, portanto, pertinência em avaliar sistematicidade e coordenação de ações entre as instâncias federal, estadual e municipal, de sorte que a última tenha maior capacidade de ajuste fino da relação oferta e demanda de profissionais qualificados de sua região, sobretudo da massa de trabalhadores que seja crítica à constituição do valor adicionado do município, sem prejuízo de uma coordenação integrada em âmbito estadual.

### 3 Uma proposta de sistema de Aprendizagem Profissional

Se a Aprendizagem Profissional foi revigorada em 2000 à luz do Estatuto da Criança e do Adolescente<sup>31</sup>, cabe ressaltar que, nos termos de Abrucio<sup>32</sup>, dos cinco pilares básicos da Constituição Federal<sup>33</sup> que promoveram o desenvolvimento de políticas públicas no Brasil, como a universalização das políticas, democratização da gestão estatal, profissionalização da burocracia, descentralização e municipalização das políticas, principalmente os dois últimos vão ao encontro desta proposta.

Considerando-se que no Brasil vigoram políticas públicas operacionalizadas de acordo com o regime federalista, nada obsta que a Aprendizagem Profissional também evolua nessa direção na condição de uma política pública descentralizada e não regulada, isto é, aquela na qual a execução (*policy-making*) está associada à autonomia decisória dos governos subnacionais (*policy decision-making*)<sup>34</sup>. Afinal, em prol do desenvolvimento da política pública, a sociedade teria mais de um agente governamental legítimo não apenas na definição e elaboração da política pública no que concerne à responsividade, mas para propiciar ações cooperativas e negociadas entre diversos níveis de governo na busca de maior eficiência e eficácia, sobretudo ao considerar a heterogeneidade e as especificidades dos municípios. Afinal,

o grau de descentralização e a forma como esta se dá são também afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil

Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Carlos. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2017/171109-sao-carlos-assume-desafio-de-ser-referencia-em-aprendizagem-profissional.html>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>30</sup> CORSEUIL, Carlos H.; FOGUEL, Miguel; GONZAGA, Gustavo. *A Aprendizagem e a inserção de jovens no mercado de trabalho: uma análise com base na RAIS*. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7404>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>31</sup> BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de jul. 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 1990, n. 135, p. 13.563, 16 jul. 1990. Seção I, parte 1.

<sup>32</sup> ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa na educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: [http://josenorberto.com.br/josenorberto/Educação\\_Federalismo\\_Brasil.pdf#page=37](http://josenorberto.com.br/josenorberto/Educação_Federalismo_Brasil.pdf#page=37). Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>33</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>34</sup> ARRETICHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Revista de Ciências Sociais* [en línea] 2010, 53. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21817696003>. Acesso em: 10 fev. 2018

sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão.<sup>35</sup>

A proposta a seguir dirige-se para uma articulação técnica entre o interesse da administração pública municipal com vistas a criar mecanismos de provimento de mão de obra qualificada senão ao arranjo produtivo local (se existente), ao menos os setores econômicos que motivam significativo valor adicionado do município com risco de gargalos de mão de obra qualificada, concebido de modo articulado à iniciativa de combate ao desemprego juvenil. A estratégia é a constituição de uma agenda que mobilize as secretarias municipais como desenvolvimento econômico, trabalho, assistência social e educação a atuarem de forma integrada. Nesse sentido, é imprescindível que o executivo municipal:

1. Tenha instrumentos para identificar e acompanhar os setores econômicos privados que mais agregam valor ao PIB municipal;
2. Disponha de servidores capacitados (economistas, sociólogos etc.) a realizar pesquisas e análises de mercado de trabalho em bancos de dados;
3. Se articule com o poder legislativo municipal para a propositura de projetos de lei com a temática de subsídios dirigidos e com vigência definida;
4. Se articule com entidades formadoras competentes e com as unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho para dinamizar a iniciativa e avaliar seu andamento;
5. Crie mecanismos de avaliação e tenha condições de composição de série histórica.

### 3.1 Município de Cajati

A título de estudo de caso, consideremos preliminarmente o município de Cajati, localizado no Vale do Ribeira no Estado de São Paulo. Com apoio da tabela 1, uma vez que a indústria de transformação apresenta alto valor adicionado e quantidade significativamente menor de empregados que o setor de serviços, a premissa é que a indústria de transformação apresenta maior dificuldade em obter e manter mão de obra qualificada se comparada ao setor de serviços.

O argumento-chave é o fomento do poder público municipal às empresas que devem manter aprendizes para a contratação direcionada às ocupações críticas relacionadas à sua atividade econômica. A análise se aprofunda na medida em que cada setor econômico é esmiuçado para identificar os setores ou até os segmentos econômicos mais relevantes em contraste com as ocupações mais recorrentes de nível técnico ou inferior (qualificado ou semiquualificado), aquelas que são objeto de formação profissional no âmbito dos cursos que se prestam ao atendimento da legislação da Aprendizagem Profissional.

Um dos setores mais importantes em termos de pagamento de impostos no município é o setor químico, com concentração de poucas e grandes empresas. Segundo dados da RAIS, o segmento de fabricação de produtos químicos inorgânicos contava com 135 operadores de processos em 2016. Para mensurar a mão de obra futura, conforme disposto por Lima e Assis<sup>36</sup>, leva-se em consideração o crescimento da mão de obra em determinada ocupação nos últimos cinco anos, acrescida à taxa de reposição anual de mão de obra (frequentemente na ordem de 3%).

Assim, se a ocupação de operadores de processos do segmento em questão apresentou uma evolução de 13% no período (2012 a 2016), esse percentual agregado à taxa de reposição anual (5 x 3%) implicaria a necessidade de 38 trabalhadores qualificados de operadores de processos químicos (isto é, 28% de 135).

Identificada a ocupação crítica e a quantidade de reposição, cabe a proposição do mecanismo de incen-

<sup>35</sup> FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>36</sup> LIMA, Márcia H; ASSIS, Marisa de. *Pesquisa e Análise da Demanda por Educação Profissional*. 3. ed. Brasília, SENAI-DN, 2001

tivo. Uma análise no demonstrativo de programas e ações governamentais do município referente ao exercício de 2015 indica o empenho de R\$ 201 mil na subconta referente ao “apoio ao ensino médio, superior e profissional” e R\$ 76 mil na subconta de “subvenções, auxílios e contribuições”. Ambas as despesas estão inscritas no programa nº 18 (“Cajati Mais Educação”). Além disso, apresentou a despesa de R\$ 183 mil na manutenção de escola profissionalizante municipal (vinculada ao programa nº 20, homônimo), sob responsabilidade da secretaria de educação<sup>37</sup>.

**Tabela 1 - Dados sobre o Município de Cajati - SP**

População*	28 mil
% de população urbana*	73%
% de população maior de 18 anos com ensino fundamental completo*	55%
% de população maior de 18 anos com ensino médio completo*	38%
% de maiores de idade ocupados*	61%
% de jovens entre 15 e 24 anos ocupados*	24%
% de jovens entre 15 e 24 anos que não trabalham nem estudam*	17%
% da população empregada no setor agrícola*	15%
% da população empregada na indústria de transformação*	9%
% da população empregada na construção civil e pesada*	12%
% da população empregada no comércio*	15%
% da população empregada em serviços*	37%
% da indústria no valor adicionado do município**	44%
% dos serviços no valor adicionado do município**	43%

Fontes: \* PNUD, 2010; \*\* Fundação SEADE, 2015

Especificamente para esse exemplo, uma vez que o poder público municipal mantém uma estrutura de formação profissional própria, tem condições de apurar o custo aluno / hora para a formação profissional. Como a Aprendizagem Profissional é desenvolvida por entidades formadoras e se complementa com atividades práticas na empresa, sugere-se que o custo aluno/hora da prática profissional seja subsidiado referente à carga horária das atividades na empresa. Assim, a título de exemplo, supondo que o custo de formação equivalha a R\$ 10,00 aluno/hora, e a formação profissional a ser desenvolvida na entidade formadora implique 400 horas, conforme legislação<sup>38</sup>, o jovem poderá realizar até 932 horas de prática na empresa. No exemplo, a proposta é que a previsão legal apresente:

<sup>37</sup> CAJATI (Município). *Transparência*. Programas e ações do governo. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Cajati. 2018. Disponível em: [http://www.cajati.sp.gov.br/novo\\_site/index.php?nivel=0&exibir=transparencia&ID=196](http://www.cajati.sp.gov.br/novo_site/index.php?nivel=0&exibir=transparencia&ID=196). Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>38</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria n. 723 de 23 de abr. 2012. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2012, n. 79, p. 45, 24 abr. 2012. Seção I, parte 1.

a) Subsídio no valor de R\$ 9.320,00 (isto é: R\$ 10,00 x 932 horas) para cada jovem que as empresas do setor químico da região (comprovado nos termos da atividade principal declarada no CNAE da inscrição de CNPJ na Receita Federal) contratarem na condição de aprendiz (da ocupação de operadores de processos químicos), cujo valor será fracionado em tantos meses quanto durar seu curso de formação profissional coincidente com seu contrato de aprendizagem.

Assim, para um curso que se desenvolva por 12 meses (atividades simultâneas na entidade formadora e na empresa), seu subsídio será na ordem de R\$ 776,67 mensais (isto é, R\$ 9.320,00 / 12 meses), o qual pode ser abatido por qualquer imposto municipal que compete à empresa recolher mensalmente.

b) Como o cálculo de reposição indicou 38 trabalhadores, o incentivo municipal chegará ao seu limite quando for esgotada esta quantidade de contratos de aprendizagem para operadores de processos químicos. Assim, vislumbra-se que o montante orçado será de R\$ 354.160,00 (isto é, R\$ 9.320,00 x 38 aprendizes).

Portanto, uma única empresa pode valer-se de todo esse benefício (contratando todos os aprendizes) ou várias podem assumir esse papel. A situação é indiferente, pois, uma vez já qualificado em uma ocupação identificada como crítica, o jovem terá mobilidade de trabalho entre as empresas.

c) O cálculo de reposição de 38 trabalhadores levou em consideração dados de mercado de trabalho que agregam uma diferença no espaço de cinco anos. Para o ano seguinte, as quantidades podem mudar.

Dessa forma, é importante que o estudo das ocupações críticas seja regular e que a legislação que ampare o benefício também seja atualizada, sob risco de concessão de incentivos a um setor que não mais faz jus a esse benefício. Para dar maior transparência ao processo, um caminho é a instalação de comissões permanentes para avaliação e regulamentação desta iniciativa no âmbito das câmaras municipais<sup>39</sup>.

Vale ressaltar a importância de qualificar para o trabalho na perspectiva da empresa. Considerando o salário mínimo federal vigente em 2018, competirá ao empregador remunerar o aprendiz no valor de R\$ 12.402,00 para um ano de contrato (incluindo o 13º salário sem encargos). Deduzindo esse valor do subsídio colocado pelo poder público municipal, o custo de manutenção do aprendiz é reduzido para R\$ 3.082,00.

Deve-se ressaltar que o resultado da formação para o trabalho de um aprendiz perfaz a disponibilidade de um jovem sem vícios de tarefas de trabalho, devidamente qualificado e motivado para empreender uma carreira. A alternativa ao empregador é buscar esse profissional no mercado. No entanto, o custo de requalificação profissional, eventual salário de oportunidade (maior que o piso federal) bem como o valor de multa pelo não cumprimento da cota podem ser maiores do que o custo de manutenção do aprendiz apurado no cálculo acima, configurando-se como vantajoso ao empregador.

Para contornar a hipótese da iniciativa municipal em contemplar um público jovem que seria inserido no mercado de trabalho independentemente desse esforço do poder público, e relembando o alto índice de jovens que não estudam nem trabalham em Cajati, complementa-se a proposta de forma que o subsídio seja aumentado em percentual variável (por exemplo, 33%) no caso de o contrato de aprendizagem ser firmado com um jovem em situação de vulnerabilidade social<sup>40</sup>.

Assim, como opção política, efetua-se uma discriminação positiva que não restringe o direito do empregador em conduzir seu processo de seleção do modo que considerar adequado. Nessa circunstância, o subsídio total seria de R\$ 12.395,60 durante o contrato e a formação profissional de 12 meses, competindo

<sup>39</sup> AMARAL JÚNIOR, José L. M do. Processo Legislativo Municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 28-40, 2015. Disponível em: [https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3631/pdf\\_1](https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3631/pdf_1). Acesso em: 30 dez. 2018.

<sup>40</sup> Nesse caso, empenhado no projeto nº 31: gestão da assistência social, deslocando parte do orçamento referente ao Fundo Municipal de Assistência Social, empenhado em R\$ 2 milhões em 2017. CAJATI (Município). *Transparência*. Programas e ações do governo. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Cajati. 2018. Disponível em: [http://www.cajati.sp.gov.br/novo\\_site/index.php?nivel=0&exibir=transparencia&ID=196](http://www.cajati.sp.gov.br/novo_site/index.php?nivel=0&exibir=transparencia&ID=196). Acesso em: 28 mar. 2018.

ao empregador, portanto, apenas os encargos trabalhistas. O complemento seria orçado em R\$ 116.872,80 (isto é, R\$ 3.075,60 x 38 aprendizes).

Para esse exemplo, a solução financeira (como subsídio) poderia se centrar sobre o orçamento previsto dentro da secretaria de educação do município, e complementada de por meio de verba da área de assistência social. De forma ampliada, o programa seria orçado dentro do exercício em R\$ 471.032,60, um valor apenas 2,4% superior às rubricas de despesas orçadas nos programas nº 18 e 20, citado anteriormente. Logo, o que se busca é maior eficácia.

Na tabela 2, apresenta-se uma síntese das informações coletadas e da proposta dirigida ao Município de Cajati.

<b>Tabela 2 - Compêndio das informações sobre a proposta de política municipal em Cajati - SP</b>
<b>A:</b> Segmento de fabricação de produtos químicos orgânicos (grupo CNAE 201): 135 operadores de processos (família 8131 da CBO) atuando em 2016
<b>B:</b> Crescimento da mão de obra de operadores de processos químicos entre 2011 e 2016: 13%
<b>C:</b> Taxa de reposição da mão de obra de operadores de processos químicos entre 2011 e 2016: 5 anos x 3% = 15%
<b>D:</b> Demanda por formação profissional ao final de 2016: 135 profissionais + (13%+15%) = 38 novos profissionais (na condição de aprendizes)
<b>E:</b> Custo de formação das atividades de formação profissional: R\$ 10,00/hora; tempo de jornada teórica: 400h e tempo de jornada prática: 932h
<b>F:</b> Duração do programa de formação profissional: 12 meses
<b>G:</b> Subsídio anual por aprendiz referente à jornada prática na empresa: 932h x R\$ 10,00 = R\$ 9.320,00 por ano
<b>H:</b> Subsídio mensal por aprendiz: R\$ 9.320,00 / 12 = R\$ 776,67 por mês
<b>I:</b> Despesa anual do empregador com salário do aprendiz, exceto encargos, sem o subsídio proposto: R\$ 12.402,00 ou R\$ 1.035,00 mensais
<b>J:</b> Despesa anual do empregador com salário do aprendiz, exceto encargos, com o subsídio proposto: R\$ 3.082,00 ou R\$ 256,84 mensais
<b>K:</b> Análise do orçamento municipal em 2015, somatório das despesas dos programas nº 18 e 20: R\$ 460.000,00
<b>L:</b> Montante anual orçado para o programa de subsídio: R\$ 9.320,00 x 38 aprendizes = R\$ 354.160,00
<b>M:</b> Diferença entre o montante proposto do programa de subsídio e o custo dos programas atuais nº 18 e 20: (R\$ 354.160,00 - R\$ 460.000,00)/R\$ 460.000,00 = - 23%
<b>N:</b> Acréscimo no valor do subsídio em 33% para alcance de jovens em situação de vulnerabilidade social: R\$ 12.395,60 anuais ou R\$ 1.032,98 mensais (ampliação)
<b>O:</b> Acréscimo orçamentário para jovens em situação de vulnerabilidade social: R\$ 3.075,60 (acréscimo de 33% de R\$ 9.320,00) x 38 aprendizes = R\$ 116.872,80 (ampliação)
<b>P:</b> Montante anual orçado no caso de selecionar 100% dos 38 jovens em situação de vulnerabilidade social para o programa de subsídio (ampliado): R\$ 471.032,60
<b>Q:</b> Diferença entre o montante proposto do programa de subsídio (ampliado) e o custo dos programas atuais nos 18 e 20: (R\$ 471.032,60 - R\$ 460.000,00)/R\$ 460.000,00 = + 2,4%
<small>Fontes: A e B: RAIS; E: custo estimado e Portaria MTE nº 723/2012; F: tempo estimado; I: §2º, art. 428 da CLT; K: orçamento no Município de Cajati; C, D, G, H, J, L, M, N, O, P e Q: elaborados pelo autor.</small>

### 3.2 Município de Ibitinga

Em um estudo de caso distinto, recorre-se à Ibitinga, cidade próxima a Araraquara, também localizada no Estado de São Paulo. Com apoio da tabela 3, observa-se que o cenário é distinto do caso anterior, uma vez que a indústria não apresenta um valor adicionado maior que o setor de serviços, mas ela se configura como estratégica para o município (e macrorregião) na medida em que este se estrutura como um arranjo produtivo local no segmento de fabricação de artefatos têxteis para uso doméstico<sup>41</sup>.

A proposta, pela particularidade do arranjo produtivo local, neste artigo, consiste em prover a mão de obra qualificada essencialmente para esse segmento. A diferença, se comparada à Cajati, é o fato de o arranjo produtivo ser formado por uma pulverização de pequenas empresas em que centenas de famílias dependem dessa dinâmica produtiva.

<sup>41</sup> TURRI, Tainá. Análise da Política Pública de Arranjos Produtivos Locais no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos W. et al. (org.) *Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

**Tabela 3 - Dados sobre o Município de Ibitinga - SP**

População*	53 mil
% de população urbana*	96%
% de população maior de 18 anos com ensino fundamental completo*	58%
% de população maior de 18 anos com ensino médio completo*	38%
% de maiores de idade ocupados*	73%
% de jovens entre 15 e 24 anos ocupados*	56%
% de jovens entre 15 e 24 anos que não trabalham nem estudam*	4%
% da população empregada no setor agrícola*	6%
% da população empregada na indústria de transformação*	35%
% da população empregada na construção civil e pesada*	4%
% da população empregada no comércio*	16%
% da população empregada em serviços*	26%
% da indústria no valor adicionado do município**	31%
% dos serviços no valor adicionado do município**	46%

Fontes: \* PNUD, 2010; \*\* Fundação SEADE, 2015

Segundo dados da RAIS de 2016, o município contava com 405 estabelecimentos, dos quais 47% com até quatro funcionários e 63% até nove empregados. O que torna crítica a situação é o fato de 78% desses estabelecimentos serem optantes do SIMPLES e, portanto, desobrigados à contratação de aprendizes, embora não impedidos.

Observa-se situação emblemática pela qual a política pública pouco atende às particularidades da micro e pequena empresa. Não havendo nenhuma facilidade legal para sua condição, cabe ao empregador atenção às mesmas obrigações trabalhistas e previdenciárias de uma empresa de grande porte caso deseje contar com aprendizes. Dessa forma, como opção política, a proposta é que o poder público municipal atue como contrapeso (em atenção ao disposto pelo artigo 179 da Constituição Federal que prevê tratamento jurídico diferenciado<sup>42</sup>) para apoiar estas empresas em detrimento de outros segmentos que não compõem o arranjo produtivo local. Não se trata de excentricidade, afinal, a Comissão Europeia<sup>43</sup> também sugere ações específicas para a articulação da Aprendizagem às pequenas e microempresas.

<sup>42</sup> Em que pese a tentativa de provimento de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas no âmbito da fiscalização do trabalho, não há vantagem trabalhista ou previdenciária alguma ao empregador. BRASIL. Ministério do Trabalho. Instrução Normativa n. 118 de 16 de jan. 2015. Dispõe sobre a fiscalização da aprendizagem nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2017, n. 12, p. 68, 19 jan. 2015. Seção I, parte 1

<sup>43</sup> EUROPEAN COMMISSION. *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles*. 2016. Disponível em: <http://www.cedefop.europa.eu/hr/toolkits/vet-toolkit-tackling-early-leaving/resources/high-performance-apprenticeships-work-based>. Acesso em: 20 mar. 2018.

Segundo dados da RAIS, o segmento de fabricação de artefatos têxteis confeccionados para uso doméstico contava com 2.062 trabalhadores de confecção de roupas em 2016. Outra consideração que torna esse exemplo diferenciado é o fato desta quantidade ter diminuído 24% desde 2014, início da crise econômica. Esse dado problematiza a mensuração da mão de obra futura, afinal, se a empregabilidade de determinada ocupação diminui, poderia contradizer o conceito da necessidade de qualificação de mão de obra bem como com a construção lógica do cálculo.

No entanto, a situação pode ser contornada por meio de dois conceitos: primeiro, a necessidade de qualificar para o trabalho é permanente dadas as alterações tecnológicas pois, ainda que a quantidade de mão de obra empregada tenha diminuído, ela não prescinde de iniciativas de atualização ou mesmo reposição de mão de obra. Em segundo lugar, inexistente o crescimento do mercado de trabalho mesmo que decorrente da crise econômica conjuntural, motivam-se ao menos as providências referentes à taxa de reposição do último ano. Assim, a ocupação de trabalhadores de confecção de roupas implicaria a necessidade de 62 trabalhadores qualificados (isto é, 3% de 2.062 referente ao último ano).

Em relação às despesas assumidas pela municipalidade (como subsídio), uma análise no demonstrativo de programas e ações governamentais do município referente ao exercício de 2018 indica que a secretaria de turismo, desenvolvimento, comércio e indústria recebeu a dotação de R\$ 3,6 milhões embora tenha empenhado R\$ 189 mil dirigidos, exclusivamente, para o programa nº 15 (“Eventos Turísticos”). Outra despesa ressaltada foi a dotação inicial de R\$ 10,4 milhões em subvenções sociais<sup>44</sup>.

A partir de então, a proposta é semelhante ao exemplo anterior. Ainda que o município não conte com uma estrutura pública de ensino profissionalizante (como Cajati), nada o impede de se aproximar de entidades formadoras privadas para apurar o custo aluno/hora para a formação profissional de trabalhadores de confecção de roupas.

O mecanismo básico sugerido é o mesmo do exemplo anterior. No entanto, se, no caso de Cajati, foi proposta ação suplementar para lidar com jovens em vulnerabilidade, para Ibitinga, o cenário é distinto: é sabido que o esforço para contratação de um trabalhador para uma micro e pequena empresa é significativamente maior do que uma média ou grande empresa, assim, cabe avaliar ações suplementares para apoiar uma ação de contratação de aprendizes pela micro e pequena empresa que, vale a pena reforçar, é desobrigada pela legislação federal.

Dessa forma, o município tem alternativas. Um caminho é manter o orçamento anual padrão tal como configurado no exemplo anterior (nesse caso, de R\$ 577.840,00, isto é, referente ao custo hipotético de R\$ 10,00 para formação profissional x 932 horas de prática profissional na empresa x 62 aprendizes) e aumentar o esforço do subsídio (para mais de R\$ 9.320,00) e, assim, melhor apoiar as empresas, no entanto, reduzindo, de modo inversamente proporcional, a quantidade limite de jovens para serem contemplados no esforço municipal (diminui-se a eficácia).

Outra possibilidade é a busca de apoio juntamente ao nível de governo imediatamente superior (estadual), via convênio firmado com a secretaria estadual de desenvolvimento econômico visando complementar o valor orçado para o município a fim de que o micro e pequeno empregador de Ibitinga efetivamente não tenha custos trabalhistas para a contratação dos 62 trabalhadores de confecção de roupas na condição de aprendizes. A justificativa pode ser amparada por se tratar de um convênio para reforçar o arranjo produtivo local, matéria de interesse do órgão estadual, que vai ao encontro da previsão constitucional de tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas. Esse regime de colaboração se trata, naturalmente, de uma costura política mais complexa<sup>45</sup>, no entanto, com possibilidade de resultados mais robustos e eficazes.

<sup>44</sup> IBITINGA (Município). *Portal da transparência*. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Ibitinga. 2018. Disponível em: <http://177.125.200.195:8079/transparencia/>. Acesso em: 28 mar. 2018.

<sup>45</sup> MINHOTO, Antonio C. B. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 51-64, 2013. Disponível em: <https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/>

Diferentemente do exemplo anterior, nesse caso a solução financeira (como subsídio) centrou-se sobre o orçamento previsto dentro da secretaria de desenvolvimento econômico do município (despesa anual de R\$ 577.840,00, ou seja 16% da despesa daquela secretaria municipal e 5,6% das despesas orçadas como subsídio), e complementada por meio de regime de cooperação intergovernamental.

Para as propostas apresentadas tanto em Cajati quanto Ibitinga, tomou-se como inspiração os mecanismos de governança existentes nas políticas públicas europeias em que há articulação entre os atores públicos e privados (entidades formadoras e empresas) para o acerto de responsabilidades, mobilização de esforços e expectativas. Considerando-se o estudo de Minhoto<sup>46</sup> sobre o federalismo brasileiro, a proposta colocada neste artigo, além de criar uma malha de operações que reforce a possibilidade de êxito nas ações, legitima o compromisso social proposto localmente, sobretudo para alçar à condição de sistema e fortalecer diálogos intergovernamentais que impliquem em maior apoio e foco no beneficiário final.

O quadro abaixo (tabela 4) é uma síntese das informações coletadas e da proposta dirigida ao Município de Ibitinga.

<b>Tabela 4 - Compêndio das informações sobre a proposta de política municipal em Ibitinga</b>
<b>A:</b> Segmento de fabricação de artefatos têxteis confeccionados para uso doméstico (classe CNAE 1351): 2.062 trabalhadores de confecção de roupas (subgrupo 763 da CBO) atuando em 2016
<b>B:</b> Crescimento da mão de obra de trabalhadores de confecção de roupas entre 2014 e 2016: -24%
<b>C:</b> Taxa de reposição da mão de obra de trabalhadores de confecção de roupas em 2016: 1 ano x 3% = 3% (considerar apenas último ano já que o crescimento foi negativo)
<b>D:</b> Demanda por formação profissional ao final de 2016: 2.062 profissionais + 3% = 62 novos profissionais (na condição de aprendizes)
<b>E:</b> Custo de formação das atividades de formação profissional: R\$ 10,00/hora; tempo de jornada teórica: 400h e tempo de jornada prática: 932h
<b>F:</b> Duração do programa de formação profissional: 12 meses
<b>G:</b> Subsídio anual por aprendiz referente à jornada prática na empresa: 932h x R\$ 10,00 = R\$ 9.320,00 por ano
<b>H:</b> Subsídio mensal por aprendiz: R\$ 9.320,00 / 12 = R\$ 776,67 por mês
<b>I:</b> Despesa anual do empregador com salário do aprendiz, exceto encargos, sem o subsídio proposto: R\$ 12.402,00 ou R\$ 1.035,00 mensais
<b>J:</b> Despesa anual do empregador com salário do aprendiz, exceto encargos, com o subsídio proposto: R\$ 3.082,00 ou R\$ 256,84 mensais
<b>K:</b> Análise do orçamento municipal da secretaria de turismo, desenvolvimento, comércio e indústria em 2018: R\$ 3.600.000,00
<b>L:</b> Montante anual orçado para o programa de subsídio: R\$ 9.320,00 x 62 aprendizes = R\$ 577.840,00
<b>M:</b> Representatividade da despesa do programa dentro do orçamento da secretaria de turismo, desenvolvimento, comércio e indústria: R\$ 577.840,00 / R\$ 3.600.000,00 = 16%
Fontes: A e B: RAIS; E: custo estimado e Portaria MTE nº 723/2012; F: tempo estimado; I: §2º, art. 428 da CLT; K: orçamento no Município de Ibitinga; C, D, G, H, J, L e M: elaborados pelo autor.

article/view/2214 /pdf\_1. Acesso em: 30 dez. 2018.

<sup>46</sup> MINHOTO, Antonio C. B. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 51-64, 2013. Disponível em: [https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2214 /pdf\\_1](https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2214 /pdf_1). Acesso em: 30 dez. 2018.

## 4 Considerações finais

Este artigo vai ao encontro de um momento de reflexão da Aprendizagem Profissional no Brasil quando, na vigência do atual Plano Nacional de Aprendizagem Profissional, o órgão executivo federal anuncia como linhas de ação estratégicas, o financiamento e ampliação/interiorização da política pública<sup>47</sup>. Assim, a proposta apresentada foi analisar a Aprendizagem Profissional em perspectiva de responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos em prol não apenas da maior geração de contratos de aprendizagem, os quais deveriam ser considerados meios da política pública, mas de maior eficácia visando o caráter de empregabilidade dos egressos dessa condição trabalhista, um fim mais profícuo, afinal, o próprio Ministério do Trabalho<sup>48</sup>, por meio de seu planejamento estratégico, anuncia a (excessivamente precavida) meta de que 8% dos egressos de programas de aprendizagem venham a ser efetivados pelas empresas ao final daquela relação trabalhista.

Para tanto, foram exemplificadas as situações referentes aos municípios paulistas de Cajati e Ibitinga, de cenários socioeconômicos distintos e com propostas que se assemelharam até certo ponto, mas que diferem em relação às opções políticas a serem colocadas. Cabe ressaltar a não exclusão de algumas iniciativas apresentadas na primeira parte deste artigo. Isto é, não há restrição para que entidades formadoras desenvolvam cursos de formação profissional que não sejam direcionados ao provimento de mão de obra crítica na região.

Tais iniciativas apenas não contariam com os incentivos propostos aos poderes executivo e legislativo municipal. Nada obsta que a prefeitura exija o cumprimento pleno das cotas de aprendizes para cessão de terrenos ou contratos com o governo municipal ou promova boas práticas por meio de “selos” e certificados. Por fim, nada impede que o argumento técnico de provimento de mão de obra crítica junto às empresas adira às ações internas de investimento social privado.

Complementarmente, ao ressaltar a experiência são-carlense, julga-se salutar que o poder público local constitua uma agenda, mobilize entidades formadoras e a unidade descentralizada do Ministério do Trabalho para esclarecer e dinamizar sua iniciativa de empregabilidade juvenil junto às empresas ao valer-se da legislação da Aprendizagem Profissional, da autoridade da fiscalização do trabalho e do planejamento de oferta de entidades formadoras.

Considerando-se a diminuição do efetivo de auditores-fiscais do trabalho, a proposta busca compartilhar o poder na medida em que o primeiro deixa de assumir toda a responsabilidade para o cumprimento da legislação e a apuração de cotas e divide o protagonismo com o *policymaker* municipal, na condição de agente aglutinador:

Da mesma forma, a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como do acesso aos serviços.<sup>49</sup>

Pouco abordada em sua dinâmica atual, a avaliação da política pública é outra particularidade de relevo quando tratada no regime de colaboração, pois permite apurar o controle de gastos (eficiência), o provimento de mão de obra de qualidade aos setores críticos (eficácia) e a manutenção dos jovens em trilhas de empregabilidade mais robustas (efetividade). Assim, o impacto esperado é uma municipalidade com características sustentáveis em termos de desenvolvimento socioeconômico isento de gargalos de mão de obra e com níveis baixos de jovens desempregados ou dos lamentavelmente caracterizados como “nem-nem”<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria n. 335 de 15 de mai. 2018. Aprova o Plano Nacional de Aprendizagem Profissional. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2018, n. 93, p. 123, 16 mai. 2018. Seção I, parte 1.

<sup>48</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria n. 1.219 de 29 de nov. 2017. Aprova o planejamento estratégico do Ministério do Trabalho para o período de 2017 a 2019 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2017, n. 229, p. 183, 30 nov. 2017. Seção I, parte 1.

<sup>49</sup> FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364>. Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>50</sup> BILOROU, Nina; PACHECO, Marta; VARGAS, Fernando. *Guía para la evaluación de impacto en la formación*. Montevideu, Uruguai:

Decorrente do segundo estudo de caso, outro ponto que cabe destacar é a iniciativa de maior responsabilização do poder público estadual por meio de estratégias de coordenação intergovernamental, sobretudo ao envolver arranjos produtivos locais. O que se verifica como possível e salutar para envolver a autoridade estadual, no entanto, é o conceito de sistema<sup>51</sup> aplicado a esse nível como indutor para estruturação de mão de obra qualificada localmente, como coordenador de ações cuja abrangência extravase a municipalidade (como regiões geográficas imediatas articuladas) evitando situações predatórias de competição entre municípios<sup>52</sup>, como financiador ao menos em condição complementar.

Há, portanto, ampla possibilidade de colaboração intergovernamental para que a Aprendizagem Profissional seja dinamizada:

Outro aspecto que se destaca em programas recentes promovidos por governos municipais consiste no estabelecimento de vínculos de parceria com outros níveis de governo e com governos de outros municípios. [...] Em iniciativas recentes, identificam-se, de um lado, iniciativas de governos municipais que procuram aliados nas esferas mais abrangentes de governo e, de outro, programas locais articulados a políticas estaduais ou federais.<sup>53</sup>

Concluindo, considera-se que há oportunidades para discussão de ações desenvolvidas localmente, coordenação em âmbito estadual, políticas de fomento e planejamento orçamentário que venham ao encontro do fortalecimento de um rumo fundamental: a Aprendizagem Profissional somente se emancipará da compulsoriedade, de eventuais casos de precarização, de baixos números quantitativos e de baixa empregabilidade pós-contratos quando se pautar por uma ação planejada de formação de mão de obra inserida como vantagem evidente no mercado de trabalho à disposição do empregador e for publicamente reconhecida por essa característica.

## Referências

ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa na educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: [http://josenorberto.com.br/josenorberto/Educação\\_Federalismo\\_Brasil.pdf#page=37](http://josenorberto.com.br/josenorberto/Educação_Federalismo_Brasil.pdf#page=37). Acesso em: 10 fev. 2018.

AMARAL JÚNIOR, José L. M do. Processo Legislativo Municipal. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 28-40, 2015. Disponível em: [https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3631/pdf\\_1](https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3631/pdf_1). Acesso em: 30 dez. 2018.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Revista de Ciências Sociais* [en línea] 2010, 53. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21817696003>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BANCO MUNDIAL. *Competências e empregos: uma agenda para a juventude*. 2018. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/953891520403854615/Síntese-de-constatações-conclusões-e-recomendações-de-políticas>. Acesso em: 7 mar. 2018.

---

OIT/Cinterfor, 2011.

<sup>51</sup> ABRUCIO, Fernando L. A dinâmica federativa na educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (org.) *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: [http://josenorberto.com.br/josenorberto/Educação\\_Federalismo\\_Brasil.pdf#page=37](http://josenorberto.com.br/josenorberto/Educação_Federalismo_Brasil.pdf#page=37). Acesso em: 10 fev. 2018.

<sup>52</sup> TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

<sup>53</sup> FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BILOROU, Nina; PACHECO, Marta; VARGAS, Fernando. *Guía para la evaluación de impacto em la formación*. Montevideu, Uruguai: OIT/Cinterfor, 2011.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n. 123, de 14 de dez. 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis ns. 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1 de maio de 1943, da Lei n. 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n. 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis ns. 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2006, n. 240, p. 1, 15 dez. 2006. Seção I, parte 1.

BRASIL. Lei n. 10.097, de 19 de dez. 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1o de maio de 1943. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2000, n. 244-E, p. 1, 20 dez. 2000. Seção I, parte 1.

BRASIL. Lei n. 12.852, de 5 de ago. 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2013, n. 150, p. 1, 6 ago. 2013. Seção I, parte 1.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de jul. 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 1990, n. 135, p. 13.563, 16 jul. 1990. Seção I, parte 1.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Instrução Normativa n. 118 de 16 de jan. 2015. Dispõe sobre a fiscalização da Aprendizagem nas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2017, n. 12, p. 68, 19 jan. 2015. Seção I, parte 1.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria n. 1.219 de 29 de nov. 2017. Aprova o planejamento estratégico do Ministério do Trabalho para o período de 2017 a 2019 e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2017, n. 229, p. 183, 30 nov. 2017. Seção I, parte 1.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria n. 335 de 15 de mai. 2018. Aprova o Plano Nacional de Aprendizagem Profissional. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2018, n. 93, p. 123, 16 mai. 2018. Seção I, parte 1.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Portaria n. 723 de 23 de abr. 2012. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2012, n.79, p. 45, 24 abr. 2012. Seção I, parte 1.

CAJATI (Município). *Transparência: Programas e ações do governo*. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Cajati. 2018. Disponível em: [http://www.cajati.sp.gov.br/novo\\_site/index.php?nivel=0&exibir=transparencia&ID=196](http://www.cajati.sp.gov.br/novo_site/index.php?nivel=0&exibir=transparencia&ID=196). Acesso em: 28 mar. 2018.

CORSEUIL, Carlos H.; FOGUEL, Miguel; GONZAGA, Gustavo. *A Aprendizagem e a inserção de jovens no mercado de trabalho: uma análise com base na RAIS*. Brasília: Ipea, 2016. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7404>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CUBATÃO (Município). *Lei n. 3.571, de 20 de dez. 2012*. Autoriza o Poder Executivo a celebrar Convênio de Cooperação Sócio-Educativa com o Centro de Aprendizagem Metódica e Prática Mário dos Santos - CAMP, e dá outras providências. Sítio Eletrônico da Câmara Municipal de Cubatão, 2012. Disponível em: <http://consulta.siscam.com.br/camaracubatao/Normas/Exibir/9774>. Acesso em: 28 mar. 2018.

ELSIK, Monika. *WIFI* - Institute for Economic Promotion of the Austrian Federal Economic Chamber. 7 nov. 2017. Palestra no Instituto Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <http://fundacaoofhc.org.br/audios/ensino-tecnico-o-que-podemos-aprender-com-a-austria-e-a-suica>. Acesso em: 28 mar. 2018.

EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING. *Governance and Financing of Apprenticeships*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop research paper, n. 53. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2801/2010552016>. Acesso em: 20 mar. 2018.

EUROPEAN COMMISSION. *High-performance apprenticeships & work-based learning: 20 guiding principles*. 2016. Disponível em: <http://www.cedefop.europa.eu/hr/toolkits/vet-toolkit-tackling-early-leaving/resources/high-performance-apprenticeships-work-based>. Acesso em: 20 mar. 2018.

FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364>. Acesso em: 10 fev. 2018.

FRANK, Kristyn; JOVIC, Emily. National Apprenticeship Survey: Canada Overview Report, 2015. *Minister of Industry*. 2017. Disponível em: <http://www.statcan.gc.ca/pub/81-598-x/81-598-x2017001-eng.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.

IBITINGA (Município). *Portal da transparência*. Site eletrônico da Prefeitura Municipal de Ibitinga. 2018. Disponível em: <http://177.125.200.195:8079/transparencia/>. Acesso em: 28 mar. 2018.

LE MOUILLOUR, Isabelle; SCHNEIDER, Verena. ERASMUS Project “National Authorities for Apprenticeships: Policy learning and support to promoting apprenticeship systems and VET policy experimentation under the European Alliance for Apprenticeship”. *Apprenticeship Toolbox*. 2015. Disponível em: <https://www.apprenticeship-toolbox.eu/germany/country-report-germany>. Acesso em: 20 mar. 2018.

LIMA, Márcia H; ASSIS, Marisa de. *Pesquisa e Análise da Demanda por Educação Profissional*. 3 ed. Brasília: SENAI-DN, 2001.

MINHOTO, Antonio C. B. Federalismo, estado federalista e a revalorização do município: um novo caminho para o século XXI? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 3, n. 2, p. 51-64, 2013. Disponível em: [https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2214/pdf\\_1](https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/2214/pdf_1). Acesso em: 30 dez. 2018.

PAULÍNIA (Município). *Lei n. 3.101, de 23 de jul. 2010*. Cria no âmbito municipal o selo de responsabilidade social denominado “empresa amiga do aprendiz”. Site Eletrônico da Câmara Municipal Paulínia, 2010. Disponível em: <http://consulta.siscam.com.br/camarapaulinia/arquivo?Id=36314>. Acesso em: 28 mar. 2018.

PAULÍNIA (Município). *Lei n. 3.111, de 22 de set. 2010*. Institui o programa municipal de aprendizagem profissional da administração pública direta e dá outras providências. Site Eletrônico da Câmara Municipal de Paulínia, 2010. Disponível em: <http://consulta.siscam.com.br/camarapaulinia/arquivo?Id=36305>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SÃO CARLOS (Município). *São Carlos assume desafio de ser referência em Aprendizagem Profissional*. São Carlos, SP, 2017. Site eletrônico da Prefeitura Municipal de São Carlos. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2017/171109-sao-carlos-assume-desafio-de-ser-referencia-em-aprendizagem-profissional.html>. Acesso em: 28 mar. 2018.

SMITH, Erica; KEMMIS, Ros B. *Towards a model apprenticeship framework: a comparative analysis of national apprenticeship systems*. Geneve: International Labour Office: World Bank, 2013. Disponível em: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sronew\\_delhi/documents/publication/wcms\\_234728.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---sronew_delhi/documents/publication/wcms_234728.pdf). Acesso em: 7 mar. 2014.

SOROCABA (Município). *Lei n. 11.551, de 21 de jul. 2017*. Obriga a Prefeitura Municipal de Sorocaba a contratar empresas que cumpram o Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005, que regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, em seus artigos 402, 403, 428, 429, 430, 431, 432 e 433. Site Eletrônico da Câmara Municipal de Sorocaba, 2017. Disponível em: [http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero\\_propositura=11551&tipo\\_propositura=1](http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=11551&tipo_propositura=1). Acesso em: 28 mar. 2018.

SWARS, Erik. *SFIVET* - Swiss excellence in vocational education and training. 7 nov. 2017. Palestra no Instituto Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <http://fundacaofhc.org.br/audios/ensino-tecnico-o-que-podemos-aprender-com-a-austria-e-a-suica>. Acesso em: 28 mar. 2018.

TURRI, Tainá. Análise da Política Pública de Arranjos Produtivos Locais no Brasil. In: OLIVEIRA, Carlos W. et al. (org.) *Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

VAZ, Dâmares. *Concurso para Auditor-Fiscal do Trabalho é questão urgente para o país e o trabalhador*. Sítio Eletrônico do Sindicato Nacional dos Auditores-Fiscais do Trabalho. 1 fev. 2018. Disponível em: <https://www.sinait.org.br/site/noticia-print?id=15373>. Acesso em: 1 fev. 2018.

VELOSO, José R. P. *Aprendizagem: metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude brasileira*. 2015. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: doi:10.11606/D.100.2015.tde-23052015-112340. Acesso em: 10 fev. 2018.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.