



Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Educação – FE  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE  
Doutorado em Educação

**RELAÇÕES ENTRE ESTADO E EMPRESARIADO  
NO SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL:  
Uma visão comparada entre Brasil e Alemanha**

**Guilherme Lins de Magalhães**

Brasília  
2020

GUILHERME LINS DE MAGALHÃES

**RELAÇÕES ENTRE ESTADO E EMPRESARIADO  
NO SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL:  
Uma visão comparada entre Brasil e Alemanha**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Remi Castioni.

Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação.

Brasília

2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

MM188r      MAGALHÃES, Guilherme Lins de  
              RELAÇÕES ENTRE ESTADO E EMPRESARIADO NO SISTEMA DE  
FORMAÇÃO PROFISSIONAL: Uma visão comparada entre Brasil e  
Alemanha / Guilherme Lins de MAGALHÃES; orientador Remi  
Castioni. -- Brasília, 2020.  
              320 p.

              Tese (Doutorado - Doutorado em Educação) -- Universidade  
de Brasília, 2020.

              1. Empregadores. 2. Sistema de Formação Profissional. 3.  
Análise de Comparação Histórica. 4. Educação Profissional. 5.  
Trabalhadores. I. Castioni, Remi, orient. II. Título.

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Educação – FE  
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE  
Doutorado em Educação

GUILHERME LINS DE MAGALHÃES

**RELAÇÕES ENTRE ESTADO E EMPRESARIADO  
NO SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL:  
Uma visão comparada entre Brasil e Alemanha**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, para obtenção do título de Doutor em Educação. Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação.

Orientador: Prof. Dr. Remi Castioni.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Remi Castioni – Orientador  
PPGE/FE/UnB

---

Profa. Dra. Wivian Weller – Membro Interno  
PPGE/FE/UnB

---

Prof. Dr. Moisés Vilamil Balestro – Membro Externo ao PPGE/FE/UnB  
FAV/UnB

---

Prof. Dr. Candido Alberto da Costa Gomes – Membro Externo à UnB  
FAFE – Portugal

---

Prof. Dr. Adriana Almeida Sales de Melo – Membro Suplente  
PPGE/FE/UnB

Brasília, 04 de março de 2020.

À Maria Antonieta Vilela Mendes, minha esposa amada e fiel; à Morgana Vilela de Magalhães e ao João Gabriel Vilela de Magalhães – sem esses seres, seria impossível viver. Logo, sem o apoio fiel de minha base familiar, seria impossível a finalização do presente estudo. Assim, dedico-lhes esta obra devido à capacidade de compreender o meu isolamento, para assim, poder colaborar com uma gota no oceano do conhecimento.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir existir, ser saudável e capaz de realizar tudo e qualquer coisa.

À minha esposa, Maria Antonieta Vilela Mendes, por estar sempre ao meu lado para o que der e vier. De modo especial, pelo meu afastamento para a Alemanha, a fim de realizar o estágio doutoral, pois no período em questão, sem minha presença, gerenciou não somente a vida dela como a de minha filha caçula, Morgana.

À minha “trupe” Isabela Siman de Magalhães, Morgana Vilela de Magalhães e João Gabriel Vilela de Magalhães, por me ensinarem a ser pai, pois, a cada ano têm-se novos desafios e descobertas dessa face paterna. Agradeço, em especial, à Morgana, pois nasceu em 2016, quando do início da pesquisa, e teve que entender minha ausência por muitos finais de semana, inclusive, por meses, mesmo sendo uma criança.

À minha mãe, que sempre disse que eu teria que fazer minha faculdade na Universidade de Brasília (UnB). Obrigado, mãe, por acreditar no meu potencial!

Ao meu pai, por me ensinar a viver como homem.

Ao meu orientador, professor Dr. Remi Castioni, por me oportunizar um desafio inédito que contribuirá com o entendimento do percurso da educação profissional brasileira.

Ao meu orientador estrangeiro, professor Dr. Janis Vossiek, que me recebeu na Alemanha e contribui significativamente com o resultado aqui apresentado.

Aos amigos do Grupo de Trabalho (GT) para Educação Profissional e de Negócios, com foco em questões estruturais da educação profissional, da Universidade de Osnabrück – minha maior convivência durante minha estada naquele país. Agradeço, em especial, à senhora Monika Schramm, que colaborou significativamente nas questões operacionais de estadia e informações da região para melhor inserção cultural.

Aos meus companheiros do Setor de Preparação Física da Presidência da República (PR), em especial, ao meu chefe professor Dr. Edilberto Barros, pela compreensão durante o percurso do doutoramento e pelos conselhos sobre os percalços da pesquisa.

Enfim, a todos que colaboraram, direta ou indiretamente, para a concretização do presente estudo. Muito obrigado!

“Os homens nunca usaram totalmente os poderes que possuem para promover o bem, porque esperam que algum poder externo faça o trabalho pelo qual são responsáveis.”

**John Dewey**

## RESUMO

As relações entre o Estado e a associação dos empresários determinam ao redor do globo o contexto do Sistema de Formação Profissional em cada Estado-Nação. Por isso, entender como se dá o funcionamento de tal relação é importante para apontar as possibilidades de mudança. Assim, a presente Tese de Doutorado é um estudo com o objetivo de identificar os porquês da fraca interação entre capital e trabalho na consolidação de uma sociedade com altas habilidades laborais no Brasil, tendo como espelho o percurso histórico alemão – exemplo de caso típico representativo. Para tanto, o método de análise de comparação histórica aglutinando teoria e história foi o escolhido para responder à pergunta de pesquisa, sendo possível reconstruir as condições de decisões dos atores da época para superar o olhar unidimensional e elucidar os contra fatos da época, bem como compreender as alternativas que não foram concretizadas e entender o porquê das decisões. Portanto, o método da comparação é um modo de entendimento do outro e uma proposição de meios para aprimorar os processos internos da situação pesquisada. Explorou-se, então, como se deu o desenvolvimento do Sistema de Formação Profissional no Brasil, tendo o entendimento de como ocorreu na Alemanha, em período diacrônico, rastreando as ações individuais dos atores e conectando com os acontecimentos em volta das reformas dos componentes institucionais dos Sistemas aqui analisados questão. Tal não foi possível via pesquisas em fontes primárias, secundárias e entrevistas elucidadas na Alemanha e no Brasil, onde os industriais tiveram forte influência no surgimento de instituições de qualificação paralelas ao modelo da época, emergindo uma dualidade no Sistema de Formação Profissional. Todavia, na Alemanha, houve a unificação das diferentes instituições de qualificação profissional coordenadas pelo governo – o que não ocorreu no Brasil. Pelo contrário, a instituição formadora da indústria brasileira vem lutando desde sua concepção, com todas as forças, pela manutenção de sua autonomia sem qualquer intervenção do Estado. O elemento importante no contexto em questão é a atuação coercitiva do Estado Brasileiro sobre as relações de trabalho desde o Império, que não oportunizou espaços de negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores. De modo adicional, o Brasil investiu volumosos recursos financeiros e humanos, além de esforço governamental em cursos de rápida qualificação desde 1942, desestabilizando a oferta de mão de obra, pois se tinham ali cursos que não formaram para um ofício e tampouco elevaram a escolaridade. Portanto, deu-se via forte influência dos empresários, através da barganha junto ao Governo central, o desenvolvimento das esferas institucionais interconectadas com interesses apenas do capital. No período democrático, com a liberdade associativa sindical, se deu a fragmentação da atuação das entidades dos trabalhadores, pulverizando as ações sindicais, embarçando as agendas na busca de espaços de negociação coletiva. Tal falta de coordenação também pulverizou a oferta de formação profissional, pois com a autonomia dos Serviços Nacionais de Aprendizagem e das entidades privadas na oferta de cursos, inclusive, sindicais, ao invés de uma conversão de ações conjuntas de qualificação profissional, a opção foi pela continuidade de uma atuação independente com suas respectivas concepções filosóficas, que não convergem com a estratégia brasileira.

**Palavras-chave:** Empregadores; Sistema de Formação Profissional; Análise de Comparação Histórica; Educação Profissional; Trabalhadores.



## ABSTRACT

The relations between the State and the association of entrepreneurs determine around the globe the context of the Vocational Training System in each Nation-State. Therefore, understanding how this relationship works is important to point out the possibilities for change. Thus, the present Doctoral Thesis is a study with the objective of identifying the reasons for the weak interaction between capital and work in the consolidation of a society with high labor skills in Brazil, taking as a mirror the German historical path – an example of a typical representative case. For that, the historical comparison analysis method, combining theory and history, was chosen to answer the research question, being possible to reconstruct the decision conditions of the actors of the time to overcome the one-dimensional look and elucidate the counter facts of the time, as well as understand the alternatives that have not been implemented and understand the reasons for the decisions. Therefore, the method of comparison is a way of understanding the other and a proposition of means to improve the internal processes of the researched situation. It was then explored how the Professional Training System developed in Brazil, having an understanding of how it happened in Germany, in a diachronic period, tracking the individual actions of the actors and connecting with the events surrounding the reforms of the institutional components of the Systems analyzed here question. Such a dog was made possible through research in primary, secondary sources and elucidated interviews in Germany and Brazil, where the industrialists had a strong influence in the emergence of qualification institutions parallel to the model of the time, emerging a duality in the Professional Training System. However, in Germany, there was the unification of the different professional qualification institutions coordinated by the government – which did not happen in Brazil. On the contrary, the institution that formed Brazilian industry has been fighting since its conception, with all its strength, for the maintenance of its autonomy without any State intervention. The important element in the context in question is the coercive action of the Brazilian State on labor relations since the Empire, which did not provide opportunities for collective bargaining between employers and workers. In addition, Brazil has invested massive financial and human resources, in addition to government efforts in rapidly qualifying courses since 1942, destabilizing the supply of labor, since courses were held there that did not train for a trade or raise schooling. Therefore, there was a strong influence of entrepreneurs, through bargaining with the central government, the development of interconnected institutional spheres with interests only of capital. In the democratic period, with union freedom of association, there was a fragmentation of the activities of workers' organizations, pulverizing union actions, embarrassing agendas in the search for collective bargaining spaces. Such lack of coordination also dispersed the offer of professional training, since with the autonomy of the National Learning Services and private entities in offering courses, including union ones, instead of converting joint professional qualification actions, the option was for continuity of an independent performance with their respective philosophical conceptions, which do not converge with the Brazilian strategy.

**Keywords:** Employers; Vocational Education System; Comparative Historical Analysis; Vocational Education; Workers.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diagrama do percurso da evolução do Sistema de Formação Profissional brasileiro.....	24
Figura 2 – Diagrama do sistema educacional e profissional alemão.....	28
Figura 3 – Diagrama do sistema educacional e profissional brasileiro. ....	29
Figura 4 – Diagrama da nova organização do ensino industrial brasileiro.....	89
Figura 5 – Proposta de mudança de financiamento da formação de aprendizagem pela FIESP.....	95
Figura 6 – Relatório da Comissão dos Industriais sobre o novo sistema de aprendizagem. ....	96
Figura 7 – Relatório da comissão dos industriais sobre o novo sistema de aprendizagem. ....	96
Figura 8 – Proposta de composição do Conselho Nacional de Aprendizagem. ....	103
Figura 9 – Diagrama do ensino industrial adequado com a Lei n. 1.821/53. ....	132
Figura 10 – Diagrama da nova organização do ensino industrial de acordo com a Lei n. 3.552/59.....	136
Figura 11 – Diagrama do ensino industrial adequado à Lei n. 4.024/61.....	139
Figura 12 – Diagrama da educação profissional brasileira adequada com a Lei n. 5.692/71.....	170
Figura 13 – Diagrama da nova estrutura da educação profissional brasileira de acordo como Decreto n. 2.208/97.....	210
Figura 14 – Diagrama da nova estrutura da educação profissional brasileira de acordo com o Decreto n. 5.154/04.....	212
Figura 15 – Relação de oferta e demanda entre aprendizes e abertura de vagas de emprego formal nas ocupações administrativas (em porcentagem).....	235
Figura 16 – Diagrama da oferta da Rede Federal com o Decreto nº 7.566/09. ....	262
Figura 17 – Diagrama da oferta da Rede Federal com a Lei n. 378/37.....	263

Figura 18 – Diagrama da oferta da Rede Federal e do SENAI com o Decreto-Lei n. 4.073/42.....	264
Figura 19 – Diagrama da oferta da Rede Federal e do SENAI com a Lei n. 3.552/59. .....	265
Figura 20 – Diagrama da oferta da Rede Federal e do SENAI com o Decreto n. 53.324/63 e a Lei n. 5.692/71.....	267
Figura 21 – Diagrama da oferta da Rede Federal e do SENAI com a Constituição de 1988 e a LDB.....	270

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Periodização da comparação entre Brasil e Alemanha. ....	32
Quadro 2 – Matriz de classificação de Sistemas de Formação Profissional.....	57
Quadro 3 – Legislação que moldou o Sistema de Formação Profissional brasileiro na “era” Vargas. ....	82
Quadro 4 – Convergência de aspectos de um SFP coletivo com a criação do SENAI. ....	106
Quadro 5 – As semelhanças observadas entre o Império Germânico e a “era” Vargas ..... 108	108
Quadro 6 – Diferenças entre o Império Germânico e a “era” Vargas. ....	110
Quadro 7 – Atuação dos industriais no Império germânico e na “era” Vargas – Primeiro período.....	111
Quadro 8 – Atos legislativos que moldaram o Sistema de Formação Profissional brasileiro na República Populista. ....	119
Quadro 9 – Composição partidária da Comissão Constituinte de 1946. ....	125
Quadro 10 – Relatores dos Projetos de Lei que moldaram o Sistema de Formação Profissional Brasileiro. ....	147
Quadro 11 – As semelhanças observadas entre a República de Weimar e a república populista. ....	152
Quadro 12 – As diferenças observadas entre a República de Weimar e a república populista. ....	153
Quadro 13 – Atuação dos industriais na República de Weimar e na República Populista – Segundo período.....	155
Quadro 14 – As diferenças observadas entre a “era” Vargas e a República Populista. ....	158
Quadro 15 – Semelhanças observadas entre o nazismo e o regime militar brasileiro. ....	192
Quadro 16 – Diferenças observadas entre o nazismo e o regime militar brasileiro. ..	194

Quadro 17 – Atuações dos industriais no nazismo x regime militar brasileiro – Terceiro período.....	195
Quadro 18 – Diferenças observadas entre a República Populista e o Regime Militar brasileiro.....	198
Quadro 19 – Legislação que moldou o Sistema de Formação Profissional brasileiro no período democrático.....	207
Quadro 20 – As semelhanças observadas entre o coletivismo e a pulverização. ....	252
Quadro 21 – As diferenças observadas entre o coletivismo e a pulverização nos períodos democráticos.....	255
Quadro 22 – Atuações dos industriais no coletivismo e na pulverização – Quarto período.....	256
Quadro 23 – As semelhanças observadas entre o regime militar brasileiro e o período democrático. ....	261

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Distribuição do número de estabelecimentos industriais, de operários (1907) e de estudantes nas EAA (1911) de acordo com as Unidades da Federação.....	76
Tabela 2 – Programas de formação profissional realizados (período 1976-1981). ....	184

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACH	- Análise de Comparação Histórica
AfB	- Comitê de Trabalho para a Formação Profissional
AfBB	- Escritório de Formação Vocacional e Gestão do Trabalho
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
Art.	- Artigo
BBF	- Instituto Federal de Pesquisa de Formação Vocacional
BBiG	- Lei da Formação Profissional
BIBB	- Instituto Federal de Formação Vocacional
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	- Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAGED	- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CDU	- União Democrata Cristã
CEDEFOP	- Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional
CEFET	- Centros Federais de Educação Tecnológica
CF	- Constituição Federal
CFE	- Conselho Federal de Educação
CFESP	- Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional
CFMO	- Conselho Federal de Mão-de-obra
CIESP	- Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CLE	- Capitalismo Liderado pelo Estado
CLT	- Consolidação das Leis de Trabalho
CODEFAT	- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONAP	- Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional
CONPEP	- Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica
CPDOC	- Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CRA	- Cursos Rápidos de Aperfeiçoamento
CRF	- Cursos Rápidos de Formação
CUT	- Central Única dos Trabalhadores

DATSCH	- Comitê Alemão de Educação Técnica
DGB	- Confederação das Organizações Sindicais
DHGT	- Congresso de Artesanato e Comércio da Alemanha
Dinta	- Instituto Alemão para Treinamento Técnico
EAA	- Escolas de Aprendizes Artífices
ECMs	- Economia de Mercado Coordenado
EMH	- Economia de Mercado Hierárquico
EMLD	- Economia de Mercado Liberal-Dependente
EMLs	- Economias de Mercado Liberais
EUA	- Estados Unidos da América
FAD	- Fundo de Assistência ao Desempregado
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FE	- Faculdade de Educação
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FIESP	- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNAP	- Fórum Nacional de Aprendizagem
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNTEP	- Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional
GT	- Grupo de Trabalho
HwO	- Lei dos Artesãos
IAPI	- Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
IDORT	- Instituto de Organização Racional do Trabalho
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IFB	- Instituto Federal de Brasília
IF	- Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
IHKG	- Regulamento Provisório dos Direitos das Câmaras de Indústria e Comércio
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
IPM	- Inquéritos Policiais Militares
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MES	- Ministério da Educação e Saúde
MVR	- Maior Valor de Referência



N.	- Número
NAZI	- Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães
OECD	- <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
PCB	- Partido Comunista Brasileiro
PDC	- Partido Democrata Cristão
PDS	- Partido Democrático Social
PEA	- População Economicamente Ativa
PFL	- Partido da Frente Liberal
PIPMO	- Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra
PIPMOI	- Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-obra Industrial
PL	- Projeto de Lei
PLANFOR	- Plano Nacional de Educação Profissional
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNQ	- Plano Nacional de Qualificação
PPB	- Partido Progressista Brasileiro
PPGE	- Programa de Pós-Graduação em Educação
PPS	- Partido Popular Sindicalista
PR	- Partido Republicano
PROEP	- Programa de Expansão da Educação Profissional
PRONATEC	- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROTEC	- Programa de Expansão e Melhorias do Ensino Técnico
PRP	- Partido Republicano Progressista
PSD	- Partido Social Democrático
PSD	- Partido Social Democrata
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSP	- Partido Social Progressista
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	- Partido Trabalhista Nacional
RDI	- Liga da Indústria da Alemanha
SFP	- Sistema de Formação Profissional

SEFOR	- Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional
SENAC	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAFI	- Serviço Nacional de Seleção, Aperfeiçoamento e Formação de Industriários
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	- Secretaria de Planejamento
SESC	- Serviço Social do Comércio
SESI	- Serviço Social da Indústria
SESP	- Serviço de Ensino e Seleção Profissional
SETEC/MEC	- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação
SINE	- Sistema Nacional de Emprego
SNA	- Serviços Nacionais de Aprendizagem
SNFMO	- Sistema Nacional de Formação de Mão-de-obra
SPD	- Partido da Social Democracia
TVET	- <i>Technical and Vocational Education and Training</i>
UDN	- União Democrática Nacional
UE	- União Europeia
UnB	- Universidade de Brasília
UNESCO	- <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNEVOC	- <i>International Centre for Technical and Vocational Education and Training</i>
VDA	- Organização de Empregadores da Alemanha
VDMA	- Associação de Empresas de Construção de Máquinas da Alemanha
VET	- <i>Vocational Education and Training</i>
VoC	- Variabilidade do Capitalismo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO DO QUEBRA-CABEÇA .....</b>	<b>20</b>
<b>1 A ESTRUTURA TEÓRICO-EMPÍRICA DO QUEBRA-CABEÇA .....</b>	<b>41</b>
<b>1.1 A APLICABILIDADE DA TEORIA DE VARIABILIDADE DO CAPITALISMO AO BRASIL.....</b>	<b>43</b>
<b>1.2 AS TEORIAS DA DINÂMICA DOS ATORES NOS SISTEMAS DE FORMAÇÃO</b>	
<b>PROFISSIONAL .....</b>	<b>44</b>
<b>1.3 O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E OS SISTEMAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL ....</b>	<b>50</b>
<b>1.4 O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO E O PROCESSO DE RASTREAMENTO COMO UM</b>	
<b>MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO .....</b>	<b>52</b>
<b>1.5 OS DIFERENTES SISTEMAS DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL .....</b>	<b>55</b>
<b>1.6 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL COLETIVO .....</b>	<b>60</b>
<b>1.7 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRO .....</b>	<b>66</b>
<b>2 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO ADVENTO DA</b>	
<b>INDUSTRIALIZAÇÃO NA ALEMANHA E NO BRASIL .....</b>	<b>69</b>
<b>2.1 A RESISTÊNCIA DAS GILDAS .....</b>	<b>69</b>
<b>2.2 A “ERA” VARGAS.....</b>	<b>73</b>
<b>2.2.1 O início da disputa pelo novo sistema de qualificação do trabalhador .....</b>	<b>81</b>
<b>2.2.1.1 As ações dos industriais .....</b>	<b>83</b>
<b>2.2.1.2 Roberto Mange foi um engenheiro ou educador? .....</b>	<b>90</b>
<b>2.2.1.3 O grupo do Ministro Capanema.....</b>	<b>91</b>
<b>2.2.1.4 A aprendizagem brasileira .....</b>	<b>92</b>
<b>2.2.2 A atuação dos sindicatos no mercado de trabalho na “era” Vargas .....</b>	<b>98</b>
<b>2.2.3 A vitória dos industriais sobre o grupo dos educadores .....</b>	<b>101</b>
<b>2.2.3.1 Análise da conjuntura crítica do Sistema de Formação Profissional</b>	
<b>brasileiro.....</b>	<b>104</b>
<b>2.3 A DINÂMICA DOS ATORES NO IMPÉRIO GERMÂNICO VERSUS “ERA” VARGAS.....</b>	<b>107</b>
<b>3 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NAS REPÚBLICAS DE WEIMAR</b>	
<b>E POPULISTA.....</b>	<b>113</b>
<b>3.1 O ACIRRAMENTO DA DISPUTA NA REPÚBLICA DE WEIMAR.....</b>	<b>113</b>
<b>3.2 A COALIZAÇÃO ENTRE GOVERNO E SINDICATO: A REPÚBLICA POPULISTA.....</b>	<b>116</b>
<b>3.2.1 O novo momento de disputa entre educadores e industriais.....</b>	<b>119</b>
<b>3.2.1.1 O resultado dos cursos rápidos de formação e aperfeiçoamento.....</b>	<b>121</b>
<b>3.2.1.2 A nova arena de batalha .....</b>	<b>124</b>
<b>3.2.1.2.1 O primeiro embate entre os dois grupos .....</b>	<b>124</b>

3.2.1.2.2 A aprendizagem na Constituição .....	127
3.2.1.2.3 A arena de batalha para adequar a legislação à nova Constituição, de 1946 ..	128
3.2.1.3 As instituições a serviço dos industriais .....	142
3.2.1.3.1 Os industriais chamados mais uma vez .....	143
3.2.3 A atuação sindical populista no mercado de trabalho .....	144
3.2.4 A obrigatoriedade da elevação da cultura geral no Sistema de Formação Profissional brasileiro .....	147
3.3 A DINÂMICA DOS ATORES NA REPÚBLICA DE WEIMAR É NA REPÚBLICA POPULISTA .....	150
3.4 A “ERA” VARGAS VERSUS REPÚBLICA POPULISTA.....	156
<b>4 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL SOB O TOTALITARISMO E O AUTORITARISMO .....</b>	<b>160</b>
4.1 O NAZI-SMO .....	160
4.2 O REGIME MILITAR BRASILEIRO .....	163
4.2.1 A obrigatoriedade da profissionalização .....	165
4.2.1.1 O início da cefetização .....	173
4.2.2 Aprendizagem, para quê? .....	175
4.2.2.1 O início da era dos programas de rápida qualificação .....	178
4.2.2.2 A transferência de responsabilidade da formação de mão de obra no Brasil .....	182
4.2.3 Os sindicatos no mercado de trabalho no período militar: quais sindicatos? .....	184
4.3 O FIM DA DISPUTA ENTRE EDUCADORES E INDUSTRIAIS? .....	188
4.4 A DINÂMICA DOS ATORES NO NAZI-SMO VERSUS REGIME MILITAR BRASILEIRO .....	191
4.5 REPÚBLICA POPULISTA VERSUS REGIME MILITAR BRASILEIRO.....	196
<b>5 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA ERA DA (RE) DEMOCRATIZAÇÃO .....</b>	<b>200</b>
5.1 PERÍODO DO COLETIVISMO .....	200
5.1.1 Pulverização no Sistema de Formação Profissional brasileiro.....	205
5.1.1.1 A criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.....	213
5.1.2 As ações no Ministério da Educação.....	215
5.1.2.1 O Programa de Expansão e Melhorias do Ensino Técnico .....	215
5.1.2.2 Centros Federais de Educação Tecnológica .....	216
5.1.2.3 Programa de Reforma da Educação Profissional .....	218

5.1.2.4 Brasil Profissionalizado .....	219
5.1.2.5 A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais).....	220
5.1.2.6 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego .....	221
5.1.2.6.1 Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica .....	225
5.1.3 As ações no Ministério do Trabalho .....	226
5.1.3.1 Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador .....	226
5.1.3.2 Plano Nacional de Qualificação .....	228
5.1.3.3 Plano Nacional de Inclusão de Jovens – Trabalhador .....	229
5.1.3.4 O resgate da aprendizagem como etapa formativa.....	231
5.1.3.4.1 Projeto Escola de Fábrica .....	235
5.1.3.5 Os Serviços Nacionais de Aprendizagem no período democrático.....	237
5.1.4 O sindicalismo brasileiro no mercado de trabalho no advento da democracia brasileira .....	242
5.2 RESQUÍCIOS DAS IDEIAS DOS EDUCADORES .....	246
5.3 AS DINÂMICAS DOS ATORES NO COLETIVISMO VERSUS PULVERIZAÇÃO .....	252
5.4 REGIME MILITAR BRASILEIRO VERSUS DEMOCRACIA .....	259
5.4.1 Análise incremental das instituições nacionais do Sistema de Formação Profissional brasileiro .....	262
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	272
O PODER DA BARGANHA .....	272
A DUALIDADE DO SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRO .....	276
AS RELAÇÕES DE MERCADO DE TRABALHO ANTIDEMOCRÁTICAS.....	279
PARA ALÉM DA DUALIDADE DO SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL BRASILEIRO ..	282
REFERÊNCIAS .....	286
APÊNDICES .....	316
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SOBRE PERÍODO HISTÓRICO. .	317
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS SOBRE APRENDIZAGEM DUAL NO BRASIL. ....	319

## INTRODUÇÃO DO QUEBRA-CABEÇA

Em 1960, muitas organizações internacionais começaram a discutir sobre a *Technical and Vocational Education Training (TVET)*. Todavia, o Banco Mundial (BM) marginalizou a *TVET* nos anos 1980, pois acreditava que a taxa de retorno da educação primária era mais alta, condicionando seus países endividados a concentrarem os investimentos em educação apenas no Ensino Fundamental. Assim, a mudança se deu na primeira década do novo século com o lançamento de um centro – sob a tutela da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)* e do governo alemão – específico para tratar do *International Centre for Technical and Vocational Education and Training (UNEVOC)* (RAMBLA; CASTIONI; SEPÚLVEDA, 2019).

Nesse ínterim, a *TVET* é reduzida, em muitos casos, ao conceito de formação profissional. Mas ainda se tem aí elementos possíveis de exploração, ou seja:

- *Technical*: a apropriação da técnica para uso na vida profissional; o conhecimento de métodos e procedimentos de educação no trabalho são fundamentais para os meios de subsistência ao longo da vida do indivíduo;
- *Vocational*: a vocação do indivíduo; a relação do mesmo com o a profissão desempenhada. No cotidiano, discute-se constantemente sobre preferências e afinidades. Assim, por que não se tem a preocupação em entender o percurso de um trabalhador e identificar suas melhores capacidades? Em caso positivo, a vocação é parte do processo de formar o profissional;
- *Education*: termo amplo, que remete à reflexão de diferentes ideias e memórias. Tem-se aí uma discussão sempre em voga tanto nas casas legislativas quanto em espaços informais. Por isso, quando da dissertação do termo em questão, sempre ocorre a tentativa de apontar os caminhos para superar o saber fazer. Contudo, esquece-se que o saber conhecer, saber ser e saber conviver também fazem parte da formação do trabalhador; e
- *Training*: o aperfeiçoamento na vocação; para saber fazer, é preciso errar algumas vezes. Assim, como exigir experiência de um trabalhador se não há oportunidades de treinamento? Aqui, a formação do profissional prepara para o trabalho com a experiência, isto é, com a possibilidade de errar e entender o seu erro.

Todavia, a TVET, entre os principais campos profissionais, é a modalidade mais heterogênea devido à apropriação do conceito a partir de um amplo conjunto de interesses distintos – resultados de uma diversidade de propósitos, instituições, participantes e programas ali envolvidos (BILLETT, 2011). Com o entendimento em questão, a UNESCO/UNEVOC definiu o conceito de TVET como algo que compreende os aspectos “educação, treinamento e desenvolvimento de habilidades relacionadas a uma ampla gama de campos ocupacionais, produção, serviços e meios de subsistência”<sup>1</sup> (UNESCO, 2015).

Especificamente, na Europa se deram investimentos na elevação da educação, sobretudo, no Ensino Médio, proporcionando uma economia de alta produtividade sem olhar apenas para as demandas do mercado. O modelo *learning by doing* – típico dos países de origem alemã – é uma das soluções baratas e eficazes às fórmulas escolarizadas (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013). Com o advento da União Europeia (UE), o trânsito de trabalhadores entre os países tornou-se livre. Por isso, foi criado o Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional (CEDEFOP), que faz uso do termo “*Vocational Education and Training*” (VET) com a seguinte definição: “ensino e formação que têm como objetivo dotar as pessoas de conhecimentos teóricos e práticos, capacidades e/ou competências exigidos por profissões específicas ou pelo mercado de trabalho” (CEDEFOP, 2014, p. 293).

O VET, então, é articulado com políticas passivas e ativas de emprego e renda desde o fim da II Guerra Mundial. Logo, para sustentar a malha de bem-estar social, promoveu-se uma crescente articulação entre a qualificação profissional e a educação compulsória, que permitiu (e permite) que os jovens acessem o mercado de trabalho no fim de sua jornada educacional. Portanto, o termo em questão é um mecanismo a serviço do Estado de bem-estar social (VELOSO; RODRIGUES, 2016).

Para o bom desenvolvimento econômico de um país e para a diminuição das desigualdades, faz-se importante o desenvolvimento de uma população economicamente ativa de alto nível, culminando em produtos de alto valor agregado, acarretando em altos salários (VOSSIEK, 2018; MEDRIKAT, 2014; BUSEMEYER, 2012; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; SABATES *et al.*, 2010; CULPEPPER; THELEN, 2008; CULPEPPER, 2003; ESTEVEZ-ABE; HALL; THELEN, 2009; THELEN, 2004; IVERSEN; SOSKICE, 2001; HALL; SOSKICE, 2001; CROUCH; FINEGOLD; SAKO, 1999; SOSKICE, 1994).

---

<sup>1</sup> Do original: “[...] as comprising education, training and skills development relating to a wide range of occupational fields, production, services and livelihoods”. Cf. UNESCO, 2015, anexo II, p. 2. (tradução do autor)

Já nos países de renda média – o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), por exemplo – existem monopólios políticos que reforçam uma compreensão consensual sobre a temática supramencionada; tem-se uma problemática na imagem política da formação profissional solidificada no passado e ainda persistente, que trata a qualificação como uma ação corretiva para jovens em risco social e não como uma ferramenta do desenvolvimento do tecido social e produtivo do país (VELOSO; RODRIGUES, 2016). Entretanto, um Sistema de Formação Profissional (SFP) está inserido em um conjunto de instituições político-econômicas, que são: “a organização da indústria, as empresas e o processo de trabalho, o sistema de relações industriais, os mercados financeiros, a estrutura estatal e política, bem como a operação do sistema educação e treinamento”<sup>2</sup> (FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 22).

Todavia, Finegold e Soskice (1988) asseveram que alguma mudança em apenas uma das instituições não acarreta em grandes impactos no atendimento da formação profissional de um país. Nesse ínterim, aqueles autores defendem a coordenação entre o conjunto de instituições para que a formação tenha, por um lado, um papel a nível macro, para facilitar “a transição da força de trabalho para novas indústrias”<sup>3</sup> (FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 21) e, por outro lado, uma atuação micro onde “uma força de trabalho bem qualificada capaz de ajustes rápidos no processo de trabalho e inovação contínua de produtos”<sup>4</sup> (FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 21) produzirá bens de alta qualidade e serviços especializados. Logo, um SFP deve estar organizado segundo a estratégia de desenvolvimento e de inovação econômica do país.

Destarte, vem crescendo o interesse de pesquisadores, governos e grupos da sociedade na formação de profissionais para atuação nos sistemas produtivos. Por isso, é importante analisar como os países (ou grupos de países) organizaram seu SFP, pois cada qual construiu soluções diferentes, influenciados pelas próprias características culturais, para a operação do Sistema em questão (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; SABATES *et al.*, 2010; CULPEPPER; THELEN, 2008; THELEN, 2004; CULPEPPER, 2003; ESTEVEZ-ABE; IVERSEN; SOSKICE, 2001; HALL; SOSKICE, 2001).

---

<sup>2</sup> Do original: “[...] *the organization of industry, firms and the work process, the industrial relations system, financial markets, the state and political structure, as well as the operation of the education and training system*”. Cf. FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 22 (tradução do autor)

<sup>3</sup> Do original: “[...] *the transition of the work force into new industries*” Cf. FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 21 (tradução do autor)

<sup>4</sup> Do original: “[...] *where firms producing high quality, specialized goods and services require a well-qualified workforce capable of rapid adjustment in the work process and continual product innovation*”. Cf. FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 21 (tradução do autor)



Nesse ínterim, faz-se importante a atenção para dois erros comuns nas pesquisas que envolvem os termos “educação” e “trabalho”. Por um lado, os educadores analisam os processos de constituição do sujeito ou as inovações na área da educação. Por outro, os economistas observam a educação apenas como um investimento financeiro para a progressão na carreira. Por isso, é importante perceber como o Estado atua no gerenciamento de empregadores e sindicatos no que tange ao aprimoramento da qualificação e do emprego, sobretudo, para os indivíduos de 16 a 20 anos de idade (FINEGOLD; SOSKICE, 1988).

No caso do SFP brasileiro não se tem muitos estudos sobre o surgimento das instituições de formação e sua respectiva evolução. Em verdade, eles não se atentam em como as instituições são formadas (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2015), mas vale destacar alguns trabalhos que analisaram temporalmente o Sistema em questão no Brasil, quais sejam:

- Fonseca (1986): em cinco volumes descreve quais foram as principais mudanças na legislação do SFP brasileiro desde o Império até o fim do período populista;
- Cunha (2000, 2005): realiza um estudo sobre como foi moldado o SFP brasileiro desde os primórdios da industrialização; e
- Weinstein (2000): foca seu olhar sobre a formação do trabalhador no Estado de São Paulo e como a associação de empregadores influenciou na lógica da formação profissional.

De fato, na “escola de Campinas” há muitos estudos sobre as relações de trabalho relacionados com as instituições de formação profissionais (BARATO, 2003; SALM *et al.*, 1995; BRYAN, 1983; SALM, 1980). Mas apenas Weinstein (2000) se sustenta na dinâmica dos atores, apesar de todos terem utilizados fontes primárias para suas pesquisas (CUNHA, 2000, 2005; FONSECA, 1986).

Não obstante, os autores supramencionados descartaram os contra fatos das políticas de SFP. Mas considerar o contra fato é frequentemente explícito em pesquisas em caso orientado comparativo, para uma análise teórica dos resultados (RAGIN, 1987). Nesse ínterim, o presente estudo promove uma análise de causalidade unidimensional da consolidação do SFP brasileiro – algo comum nas pesquisas não ancoradas no institucionalismo histórico (CAPOCCIA, 2015; SOIFER, 2012; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; COLLIER; COLLIER, 2002).

Ao analisar as configurações organizacionais com atenção especial para as conjunturas críticas e os processos de longo prazo, é possível elucidar contextos e processos mais amplos que interagem, moldam e reformam o Estado, a política e o desenho de políticas públicas (PIERSON; SKOCPOL, 2008). Logo, faz-se importante analisar o SFP brasileiro, a fim de

ampliar as análises do institucionalismo histórico para além das economias da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004; CULPEPPER, 2003; ESTEVEZ-ABE; IVERSEN; SOSKICE, 2001).

Diante do exposto, na Figura 1, a seguir, tem-se o diagrama dos fatos e da conjuntura crítica brasileira que demonstra o caminho dependente do SFP brasileiro.

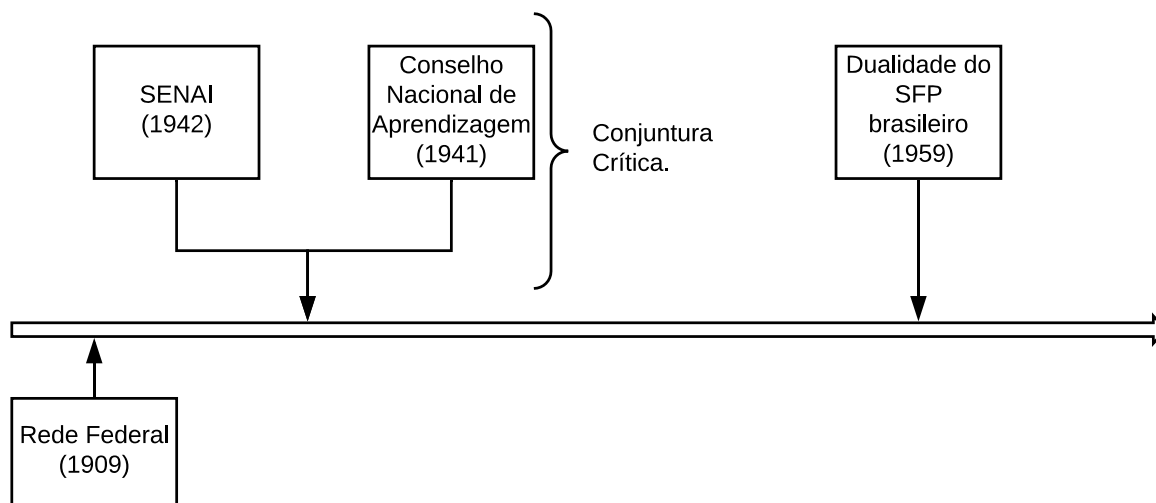


Figura 1 – Diagrama do percurso da evolução do Sistema de Formação Profissional brasileiro.

Fonte: Elaboração própria.

A fim de explorar o desenvolvimento do SFP brasileiro, é preciso apoiar-se em um caso típico representativo (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003). Logo, vale destacar o SFP alemão, cuja base se dá em um sistema de relações de trabalho, onde os representantes dos empresários e dos trabalhadores têm interesse na qualificação profissional da sociedade (BUSEMEYER, 2012, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; CULPEPPER; THELEN, 2008; DEISSINGER, 2004; THELEN, 2004; CULPEPPER, 2003). De modo contrário, o SFP brasileiro sempre esteve condicionado às questões deterministas sem conexão com alguma estratégia de coordenação sintonizada para o desenvolvimento nacional (LEAL, 2017; MORAES, 2016; CASTIONI 2015; CUNHA, 2000, 2005; WEINSTEIN, 2000).

Em âmbito nacional, as relações do mercado de trabalho no período colonial eram de não mercado, pois se tinha na escravidão o esteio das forças de trabalho no país (REIS, 2007; BARBOSA, 2003). Ao mesmo tempo, os ofícios no Brasil colônia eram organizados segundo os moldes de Portugal. Uma indústria caseira com trabalho escravo não estimulava a oferta de artífices (HOLANDA, 1995). Na sequência, com o início da República e o fim da escravidão, tem-se o estímulo da imigração de uma mão de obra estrangeira que aumenta o exército de

reserva de trabalhadores (BRESSER-PEREIRA, 2016; BARBOSA, 2003; WEINSTEIN, 2000; PAOLI, 1988; FONSECA, 1986).

Dessa forma, poucos indivíduos, naquele tempo, dedicavam-se por toda uma vida a apenas um ofício. Em verdade, raramente ocorria a perpetuação da profissão entre gerações, uma vez que a busca pelo *status quo* de homem nobre pertencente aos quadros de serviços do Estado era o anseio de muitos à época – fato que impedia a constituição de uma sociedade suficientemente habilitada a atender as demandas para o trabalho (HOLANDA, 1995).

Tais características se seguiram no passar dos anos e a mobilidade estrutural brasileira, a partir da Era Vargas, não se apoiou na educação como motor de desenvolvimento. Porque, primeiro, no contexto de alta concentração de riqueza e forte poder político dos membros das elites na América Latina identificou-se forte resistência na imposição de tributos, a fim de subsidiar as escolas de qualidade para todo o conjunto da população; e, segundo, com o ensino primário descentralizado, as elites locais exerceram controle estrito sobre como seria a organização e o financiamento das escolas públicas nas regiões (COLISTETE, 2016).

Prova disso é que até 1980, mais da metade dos trabalhadores urbanos não tinham mais de quatro anos de escolaridade. Dessa maneira, o processo de inclusão escolar brasileiro foi lento, pois, os imigrantes do campo apenas encontravam empregos com baixa exigência de qualificação – não se tinha a preocupação em elevar a cultura geral dos trabalhadores. De modo adicional, mesmo que a indústria tenha assumido a dianteira na geração de riqueza no país, a mesma não construiu uma sociedade industrial capaz de atender suas demandas. Nos anos posteriores, sobretudo, a partir de 1990, é que se tem um aumento da preocupação com a educação. Porque, por um lado, devido à nova Constituição Federal (CF) (1988), ocorre alguma expansão escolar, a fim de assegurar a educação como direito público subjetivo; e, por outro lado, devido ao ajuste econômico, não era tão fácil encontrar um emprego e, em um mundo de trabalho flexível, as habilidades tornavam-se obsoletas muito rapidamente, acarretando na redução das credenciais escolares (CARDOSO, 2010).

Conforme o exposto, portanto, tem-se pouca menção sobre a importância da educação profissional brasileira (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013), pois quando se observa a participação de jovens em programas de formação profissional, o Brasil teve apenas 9% de matrículas em formação profissional em 2015, sendo que três anos antes eram 14%. Em 2018, o quantitativo número chegou a 11% (SOARES; CAUVILLE, 2018) – números inferiores em relação à média dos países da OECD (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019; OECD, 2014, 2017). Na Alemanha, por exemplo, 48% estão em qualificação profissional, sendo que 33% do total de matrículas se referem à aprendizagem dual (BMBF, 2019).

Além disso, no século XX, a educação como um todo não esteve na agenda prioritária brasileira (COLISTETE, 2016; GOMES, 2011; SALM *et al.*, 1995), mesmo com as garantias constitucionais de 1988 de acesso, pois atualmente tem-se 6,9 milhões de jovens entre 18 e 24 anos que não estudam e tampouco trabalham (SOARES; CAUVILLE, 2018); e ainda, 28% dos jovens no Brasil entre 15 e 29 anos abandonaram a escola sem completar o nível médio. Contudo, tal situação não é um problema apenas no Brasil, uma vez que na América Latina, a porcentagem é de 31% (OECD, 2016) – devido à forte influência do nacional-desenvolvimentismo havia o entendimento de que, para elevar a dinâmica industrial, seria necessário apenas substituir as importações por empresas no Brasil que realizassem a produção dos mesmos produtos (MADURO JR., 2007).

Nesse ínterim, o Brasil vem demonstrando dificuldade na criação de um contexto institucional de economia política, a fim de obter interações mútuas e benéficas entre capital e trabalho, com o intuito de estabelecer uma força de trabalho com altas habilidades e cooperativa. O exemplo mais característico são os programas de rápida qualificação – estabelecidos desde a época do Estado Novo – visando atender as demandas da indústria; mas não se deu algum aumento da escolaridade da população economicamente ativa no país, porque aqui, o SFP é pulverizado com atuações em diferentes ministérios e agências especializadas que, por vezes, se sobrepõem, desconexas com a educação básica (CASTIONI, 2013).

Devido ao contexto em questão, o alto interesse dos empresários e dos trabalhadores alemães na qualificação profissional tem chamado a atenção de pesquisadores da área da educação e da ciência política. O SFP alemão tornou-se uma referência na literatura de boas práticas de coordenação entre os diferentes atores (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; CULPEPPER, 2003; SOSKICE 1994). Nesse ínterim, a Teoria de Variabilidade do Capitalismo (VoC) diferenciou o modo como os diferentes mercados (liberal e coordenado) coordenam seus respectivos SFPs (HALL; SOSKICE, 2001). Contudo, não explicou como estes foram construídos (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; CULPEPPER; THELEN, 2008; THELEN, 2004). Assim, a teoria em questão necessita de suplementação de elementos históricos, a fim de superar as realidades dadas e limitadas a fatores tópicos (VOSSIEK, 2018; VELOSO; RODRIGUES, 2016; BUSEMEYER, 2012; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; CULPEPPER; THELEN, 2008; THELEN, 2004).

A VoC também foi ampliada por alguns autores sobre a América Latina, com destaque para as teorias de Bilzberg (2014), Bresser-Pereira (2012) e Schneider (2009), que estabeleceram diferentes entendimentos sobre a região ou o grupo de países. O primeiro entende

que há no Brasil um forte poder do Estado, orientando a economia para o mercado interno. O segundo classifica a região como um mercado liberal dependente, pois, a falta de uma estratégia nacional não permite que as elites sejam independentes do Estado com a anuência de desonerações. E o último define a região em economias hierárquicas devido a grande quantidade de empresas familiares, onde as decisões ocorrem unilateralmente.

De fato, saber os porquês de como as instituições que operam o SFP se estabeleceram tem contribuído no entendimento sobre como os diferentes atores (empresários, sindicatos e governos) se posicionaram na concepção e evolução destas, sendo possível a comparação da questão entre diferentes países, a fim de entender as respectivas semelhanças e diferenças (VOSSIEK, 2018; WEISHAUPT, 2011; MAHONEY; THELEN, 2010; CULPEPPER; THELEN, 2008; STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY, 2003; THELEN, 2003, 2004).

Para tanto, é preciso rastrear as evidências empíricas a partir de fontes primárias e na literatura, buscando identificar as dinâmicas e ideias dos atores (CAPOCCIA, 2015; SOIFER, 2012; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; GERRING, 2007; COLLIER; COLLIER, 2002). Em seguida, é fundamental adicionar as teorias sobre as dinâmicas dos atores, a fim de entender como as instituições foram ancoradas nas respectivas ideias (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; PIERSON, 2015; THELEN, 2004; HACKER; PIERSON, 2002).

Diante do exposto, nas Figuras 2 e 3, a seguir, tem-se a estrutura educacional e profissional dos países supramencionados, a fim de elucidar o funcionamento do percurso educativo no decorrer da vida de seus cidadãos.

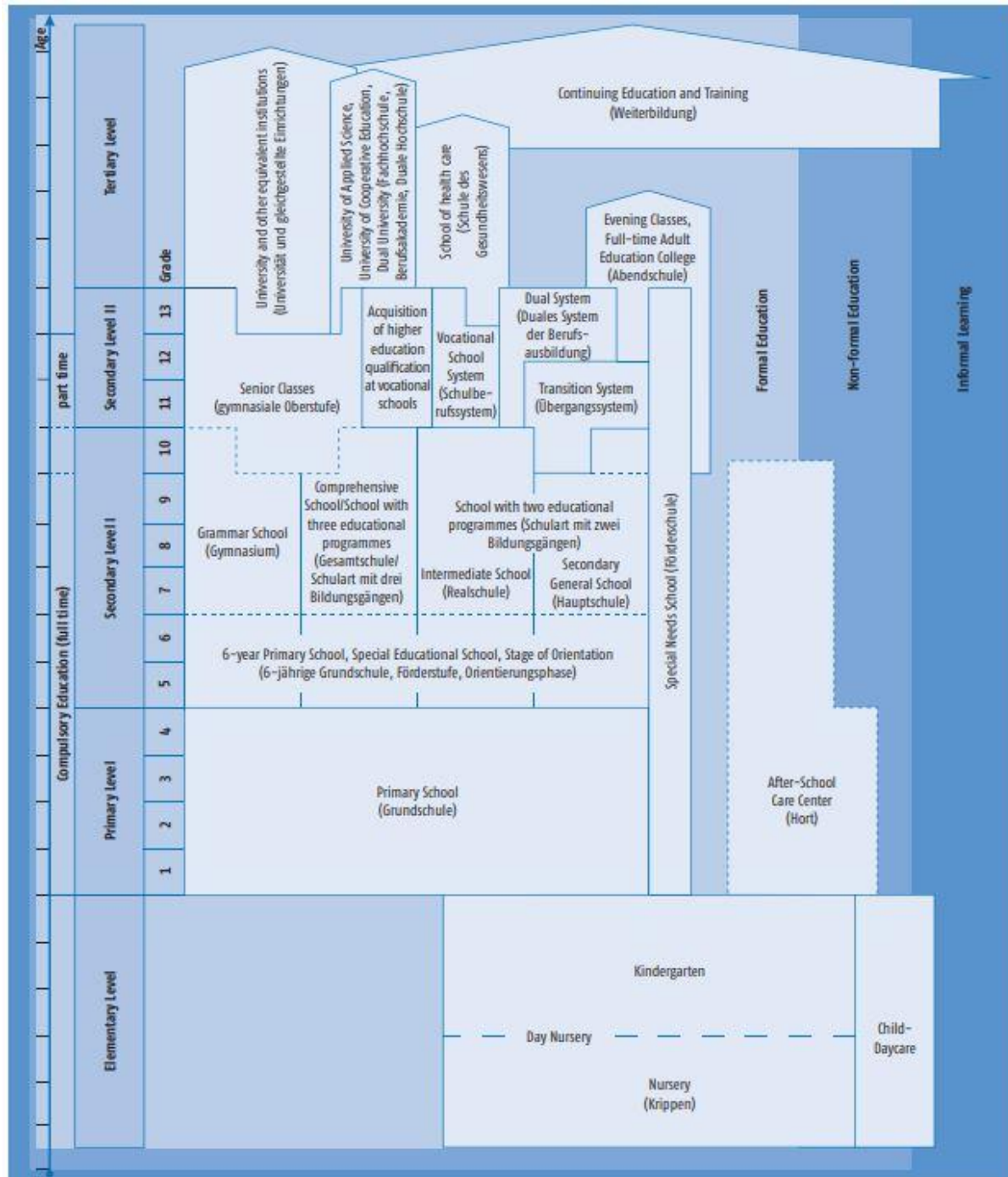


Figura 2 – Diagrama do sistema educacional e profissional alemão.

Fonte: BIBB (2017).

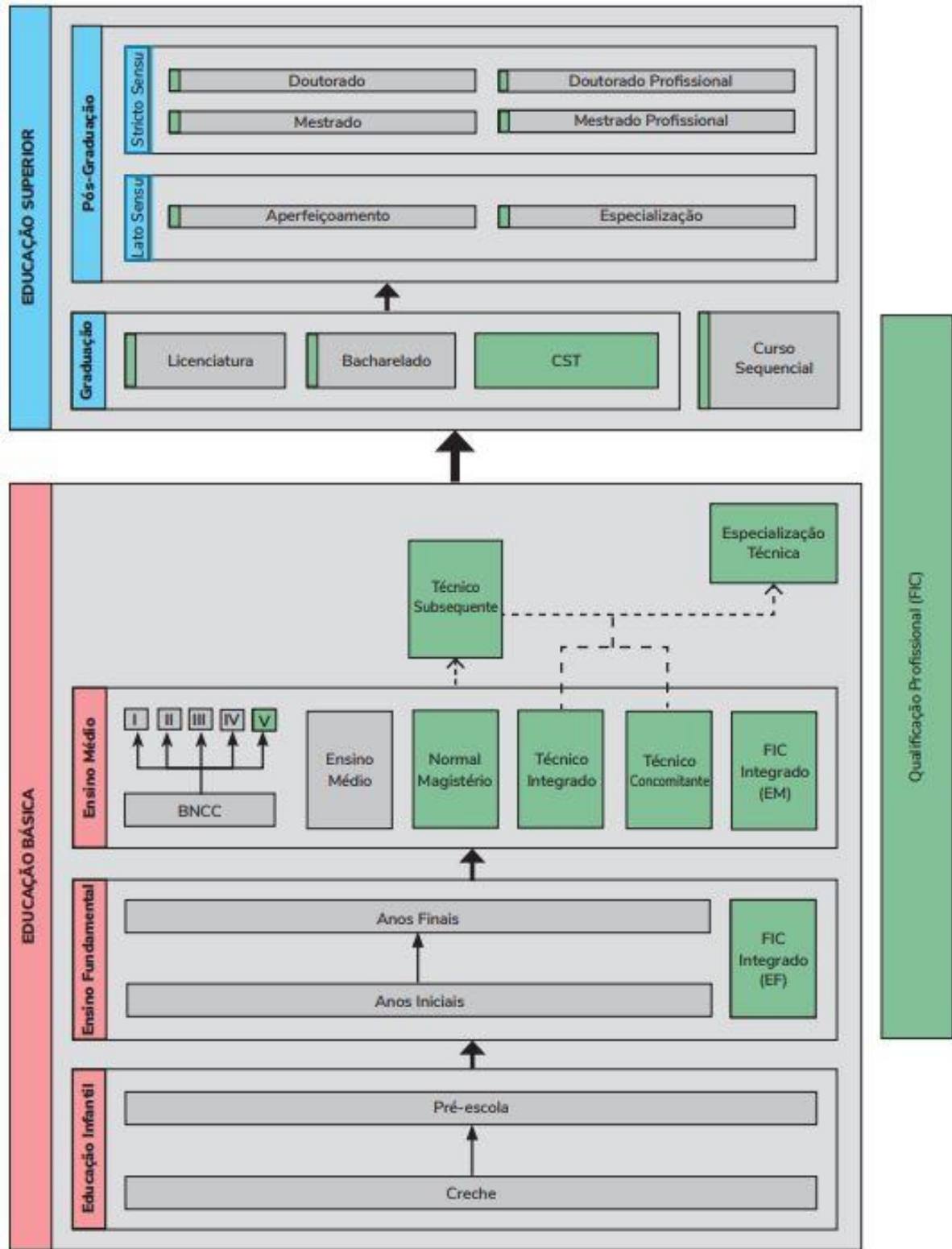


Figura 3 – Diagrama do sistema educacional e profissional brasileiro.

Fonte: MORAES; ALBUQUERQUE (2019).

É importante destacar que a educação tanto na Alemanha quanto no Brasil, no que tange ao jardim de infância e ao primeiro ciclo do Ensino Fundamental, não apresenta ramificações. Entretanto, quando do segundo ciclo do Ensino Fundamental no Brasil, não se tem caminhos alternativos. Por outro lado, na Alemanha há um momento de orientação no sexto ano, porque nos quatro ou três anos posteriores, que estão inseridos em uma escolaridade secundária de nível 1, há quatro diferentes percursos de educação. Posteriormente, no Brasil é que ocorre a classificação de nível médio secundário. Neste não é possível obter certificação profissional desarticulada com a educação geral. Por outro lado, na Alemanha há a continuidade de quatro diferentes percursos, inclusive a aprendizagem dual, nos quais todos têm valor de nível médio para continuarem a vida educacional no nível superior em faculdades de ciências aplicadas, acadêmicas ou de cuidados da saúde.

Chamo a atenção para o sistema de transição, este é regulado com o objetivo de inserir os estudantes que não obtiveram sucesso em finalizar os estudos em qualquer um dos percursos. Dessa forma, estes encontram opção de obter sucesso na vida educacional como uma revisão das atividades para que possam obter as competências necessárias para continuar seu andamento educacional.

Paul Lapie (1915, p. 235 *apud* NÓVOA, 2009, p. 31) reforça que “cada sistema de educação reveste-se das cores da nação que o adota; o ideal escolar é um aspecto do ideal nacional”. Neste sentido, devido ao fenômeno da globalização a educação esteve em um papel central na construção das características nacionais. Portanto, a comparação é uma maneira de entender o outro e propor meios para aprimorar processos internos, pois a pesquisa comparativa “interpreta e constrói fatos, não se limitando a descobri-los ou descrevê-los” (NÓVOA, 2009, p. 52). Contudo, ela não é equivalente ao método experimental, mas sim, apenas, um substituto imperfeito. Por isso, é necessária uma clara consciência das limitações do método comparativo no que tange o controle de variáveis que podem ser minimizadas para aproveitar suas possibilidades, pois ele tem a função de descobrir relações empíricas entre variáveis (LJPHART, 1971).

Dessa maneira, sistemas políticos devem ser enxergados em contextos culturais e tem influência dependente na história. Dessa forma, esta pesquisa se apoia na análise de comparação histórica (ACH)<sup>5</sup> no qual é necessário aglutinar teorias e história para realizar a indução das

---

<sup>5</sup> A ACH é um dos métodos mais antigos das ciências sociais com forte semelhança aos métodos comparativos orientados a casos o que reforça a sua relação com o institucionalismo histórico. Por isso, o ACH têm uma história longa e distinta a serviço de cientistas sociais como Adam Smith, Karl Marx, Alexis de Tocqueville, Otto Hintze e Max Weber, para citar alguns dos pioneiros (MAHONEY, 2003). Todavia, o método tem sido aperfeiçoado desde então, de forma mais rápida, nas últimas décadas (RITTER, 2014).



ideias particulares dos atores para entender as soluções de problemas coletivos. Este método têm sido resiliente e influente nas ciências políticas contemporâneas, porque, têm foco em resultados de longa escala para resultados duradouros, têm ênfase em pesquisas profundas baseadas em casos com forte fundamento empírico e têm atenção ao processo e às dimensões temporais políticas (THELEN; MAHONEY, 2015).

ACH têm estes resultados, pois primeiro, busca explicar os resultados políticos e econômicos em larga escala. Segundo, como a pesquisa é baseada em casos orientada a problemas há a revelação de resultados com ampla aplicabilidade e ressonância. Terceiro, o compromisso do método com a orientação temporal permite contribuir com a compreensão do processo da construção das políticas. Por isso, ACH demonstra vantagem comparativa não encontradas em outras pesquisas. Por fim, ACH se destaca na geração de teorias e explicação de resultados complexos de nível macro. Dessa forma, este método é encontrado em obras contemporâneas e célebres (THELEN; MAHONEY, 2015).

Com este entendimento, com ACH é possível generalizar contextos temporais específicos com o rastreamento das evidências (MAHONEY, 2003). A pesquisa na educação comparada também converge com a ACH, pois entende que quando se compara diferentes tempos é preciso encontrar as semelhanças para interpolar ou extrapolar os resultados (SWEETING, 2015). Contudo, na ACH é possível usar o entendimento das relações causais de um caso típico representativo para analisar as relações causais do caso a ser elucidado (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003).

Porque com um olhar exploratório para a relação causal de modelos representativos é possível analisar as relações causais do exemplo (Brasil) a ser analisado conectando as variáveis independentes com o resultado baseado em um conjunto de características descritivas. Segundo, é necessário utilizar a ferramenta de rastrear as evidências de forma histórica nos materiais empíricos coletados para identificar as mudanças ocorridas e suas relações causais com base no caso representativo (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003). Por isso se faz necessário que o método de ACH precisa estar associada a teorias (THELEN; MAHONEY, 2015).

Em termos práticos, explorar, de forma cuidadosa, como ocorreu o desenvolvimento do SFP no Brasil, tendo o entendimento de como ocorreu na Alemanha, rastreando as ações individuais dos atores e conectando com os acontecimentos em volta das reformas dos componentes institucionais dos SFPs é o método desta pesquisa. De modo operacional, o exemplo alemão será um espelho para analisar a concepção e evolução do SFP brasileiro, isto é, a partir das informações da constelação dos atores que influenciaram a construção do SFP alemão é possível explorara evolução do caso brasileiro. Todavia, os dois países evoluíram por

momentos históricos-políticos em momentos diacrônicos. Essas formas de comparações são importantes para verificar a influência de como certos fenômenos ocorreram (SARTORI, 2002).

Neste sentido, realizei uma periodização histórica-política de comparação para justificar as características em tempos diacrônicos, pois acredito que a constelações dos atores, como variável independente, é capaz de alterar a sustentação das instituições de SFP. Contudo, essa periodização não revela as conjunturas críticas, mas sim apresenta momentos similares pelo quais os dois países apresentaram com o objetivo de entender melhor os eventos sob a égide da mesma lógica política (KATZNELSON, 2003). Porque na ACH é necessário identificar os ambientes macroestruturais e seus respectivos contextos (THELEN; MAHONEY, 2015).

No Quadro, a seguir, tem-se a apresentação das características e dos períodos dos dois países. Estes são comparáveis, pois a relação entre capital e trabalho pode sofrer alterações com mudanças políticas. Conseqüentemente, as instituições podem ter a constelação dos atores que a sustentam alteradas. Neste sentido, Brasil e Alemanha passaram por uma sequência de alternância entre períodos autoritários/totalitários e períodos republicanos. Por este motivo, é possível perceber como o governo se relacionava com as respectivas organizações do capital e do trabalho nas questões de formação profissional.

Quadro 1 – Periodização da comparação entre Brasil e Alemanha.

Característica	País	
	Período (ano)	
	Brasil	Alemanha
Autoritarismo	1937	1871
República	1945	1919
Autoritarismo/ Totalitarismo <sup>6</sup>	1964	1933
República	1988	1945

Fonte: Elaboração própria.

Este quadro de tempo assíncrono tem como objetivo evidenciar que os dois países passaram por momentos políticos muito similares. Neste sentido, é possível entender que os dois cumpriram etapas de consolidação política e econômica (BRESSER-PEREIRA, 2011) em

<sup>6</sup> O presente estudo não tem a intenção de igualar um período histórico brasileiro com o nazismo na Alemanha, onde se constatou a morte de milhões de pessoas e o Estado atuou para organizar uma máquina de guerra para aniquilar pessoas, mas sim, está no percurso histórico do Sistema de Formação Profissional (SFP) de ambas as nações.

períodos diferentes. Entretanto, isto não significa que os momentos comparados têm características políticas, culturais e sociais próximas, pois minha preocupação é evidenciar que nos dois países ocorreram mudanças de contextos políticos relevantes que permite realizar a comparação do ancoramento dos atores nas instituições de SFP.

O primeiro período nos dois países é de início da industrialização e com regimes governamentais autoritários. Enquanto na Alemanha existia uma monarquia no Brasil o movimento de 1930, que contestou as oligarquias, que dirigiram o País até então, desembocou no Estado Novo (1937). Não obstante, sob um regime autoritário, os dois países aceleraram a sua industrialização, assim, as oligarquias agrárias perderam a exclusividade "econômica" nos dois países. Bresser-Pereira (2011) em uma abordagem histórico-estruturalista explica que a Revolução Industrial foi um elemento necessário para a consolidação de democracias. Dessa forma, todas as revoluções capitalistas no mundo ocorreram sob a égide de regimes autoritários (BRESSER-PEREIRA, 2016). E o autor lembra que “[...] a partir do momento em que a revolução capitalista ou industrial se complete em um país e a transição democrática ocorra, a probabilidade de que ele recaia no autoritarismo é muito pequena ou nenhuma” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 229).

Neste sentido, o segundo período, com características republicanas no Brasil, não consegue se sustentar, pois o sufrágio universal<sup>7</sup> ainda era inexistente. Dessa forma, Bresser-Pereira (2011) explica que mesmo com a separação entre patrimônio público e patrimônio privado no qual há a transição da apropriação do excedente econômico do Estado para a classe burguesa existia o medo da expropriação, pelos pobres, da riqueza dessa nova burguesia. Era o temor do comunismo. Todavia, a Alemanha, mesmo com a conquista do sufrágio passa por dificuldades devido as duras imposições determinadas no tratado de Versalhes, a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929 e o medo do comunismo. Por isso, cresce neste país um nacionalismo exacerbado. Dessa maneira, nos dois países surgem novas ditaduras (THELEN, 2004).

No terceiro período houve um alto investimento no setor industrial em ambos, todavia, com objetivos distintos, pois enquanto no Brasil o Regime Militar focou no aumento da industrialização brasileira para que o país obtivesse crescimentos expressivos do Produto Interno Bruto (PIB) (BRESSER-PEREIRA, 2016), na Alemanha, o rearme para a Guerra fez com que o governo investisse na alta industrialização, principalmente em armas bélicas, tecnológica para que o país retomasse o território perdido na primeira guerra (THELEN, 2004).

---

<sup>7</sup> Em 1932, as mulheres votavam e o voto era obrigatório a todos a partir dos 20 anos excetos os analfabetos.

No quarto, e último, período da periodização um processo de redemocratização ocorre nos dois países. Assim, um espaço democrático de direito no Brasil é estabelecido com a conquista do sufrágio universal<sup>8</sup> (BRESSER-PEREIRA, 2011). Na Alemanha, com a influência dos Estados Unidos da América (EUA), Reino Unido e França maiores temas de civilidade são inseridos na educação dos jovens alemães. Dessa forma, inicia-se um período de desenvolvimento social e econômico (THELEN, 2004).

Com a periodização realizada, houve a análise transnacional brasileira explorando como a atuação dos atores em cada período influenciou na implementação e nas reformas no SFP rastreando as evidências de mudança (variável dependente) e as suas relações causais (variáveis independentes) para demonstrar como o conjunto interconectado de instituições nas políticas de SFP evoluíram em cada período (GERRING, 2007). Essa ferramenta é usada em análise histórica do desenho de instituições para verificar a extensão das relações causais ocorridas no passado. Assim, através de uma análise metódica é possível verificar se influenciaram de forma positiva ou negativa ou se tem forte ou fraca relação com o resultado ou legado (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003).

Este processo de mudança institucional que pode acontecer por choques exógenos ou de forma mais incremental, entende que as empresas são virtualmente tão importantes como o Estado em estimular essas mudanças (HALL; THELEN, 2009). Observei também, se a evolução na SFP brasileira teve influência dos períodos anteriores, como forma de legado, ou se as mudanças ocorreram de forma independente (GERRING, 2007). Por último, todo esse processo exploratório teve como espelho o exemplo alemão, pois a relação das variáveis neste caso típico colaborou para entender os porquês de o SFP brasileiro não ter conseguido construir uma coordenação entre empresários e trabalhadores, com a moderação do Estado.

Diante do exposto, a literatura do institucionalismo histórico, em sua maioria, tem voltado seu olhar para as economias avançadas relacionados as pesquisas de SFP principalmente para a Europa, Estados Unidos e Japão (BUSEMEYER, 2012, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN; BUSEMEYER, 2012; SABATES *et al.*, 2010; STREECK; THELEN, 2005; THELEN, 2004; CULPEPPER, 2003; FINEGOLD; SOSKICE, 1988). Entretanto, o Brasil é a oitava maior economia do mundo e o único país latino americano a figurar entre as dez maiores economias (WORLD BANK, 2019). Portanto, por que os pesquisadores do institucionalismo histórico não analisaram como o Brasil construiu e enxerga sua política de SFP como estratégia de país?

---

<sup>8</sup> Neste momento, todos os cidadãos brasileiros podem votar, inclusive os analfabetos.

Por isso, detalho melhor a literatura que explorou o SFP brasileiro. Primeiro, aponto o trabalho meticuloso de Fonseca (1986) sobre a história da educação profissional no Brasil. O trabalho foi fundamental para esta pesquisa, pois o autor publicou na íntegra antigos anteprojetos de Lei sobre qualificação profissional. Neste sentido, é uma fonte híbrida de informações das quais podem ser extraídas informações primárias e secundárias sobre as reformas no SFP brasileiro. Entretanto, o trabalho não realiza análise de disputa política entre os atores, inclusive, não aprofunda como os atores se posicionaram na criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

Segundo, os trabalhos de Cunha (2000, 2005), que têm uma importância significativa, como fonte secundária, para o entendimento da concepção e evolução do SFP brasileiro. Os trabalhos destacam elementos de disputa política entre os atores. Entretanto, ele não evidenciou os possíveis diferentes caminhos que o SFP brasileiro poderia ter percorrido. Um exercício importante no institucionalismo histórico, pois evidencia que as instituições poderiam estar sustentadas com constelações de atores diferentes devido, principalmente, aos momentos de conjunturas críticas.

Terceiro, o trabalho de Weinstein (2000) que evidencia como ocorreu a formação da classe trabalhadora em São Paulo tem um aprofundamento em fontes primárias de como era discutido, à época, a formação da classe trabalhadora nas entranhas da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Neste sentido, o olhar dela é sobre a influência dessa associação de empregadores em moldar o SFP para seus interesses. Contudo, o trabalho original publicado em língua inglesa sob o título *For Social Peace in Brazil: Industrialists and the Remaking of the Working Class in São Paulo, 1920-1964*, deixa evidente que ela não visualizou o SFP como uma política nacional diferentemente do que a tradução direciona com a (Re)formação da classe trabalhadora no Brasil, 1920-1964. Ademais, ela foca em como a FIESP atuou na criação de instituições para atender as demandas da indústria e dos trabalhadores em São Paulo. Entretanto, não discute o papel institucional da Rede Federal no SFP em São Paulo.

Por último, é importante ressaltar a produção da “escola de Campinas” com seus estudos sobre as relações de trabalho e as instituições de formação profissional (OLIVEIRA, 2002; BRYAN, 1983; SALM, 1980). Estes estudos são importantes para esta pesquisa, pois há uma convergência entre eles sobre as relações de trabalho antidemocráticas no Brasil. Contudo, as pesquisas da “escola de Campinas” não atacaram a questão dos contra-fatos a consolidação das instituições de formação e são focados em períodos específicos da história brasileira. Por este motivo, esta tese as utiliza apenas em momentos específicos do percurso brasileiro.

Neste sentido, de acordo com a abordagem empírica dessa pesquisa, e usando o caso alemão como um espelho, a pergunta de pesquisa principal é *por que não existe uma interação mútua entre capital e trabalho no SFP brasileiro?* Contudo, é preciso detalhar essa pergunta para explicar como eu a estabeleci.

Por um lado, na Alemanha tem ocorrido uma cooperação entre associação de empregadores e sindicatos, pois há o entendimento que a qualificação aumenta os benefícios aos dois lados (BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN, 2004). O fato que equilibra este entendimento é um sistema de relações de trabalho com a moderação do Estado a fim de gerir e equilibrar as forças sobre as decisões sobre assuntos de trabalho (BUSEMEYER, 2009, 2015; THELEN, 2004). De forma contrária, no Brasil essa cooperação vem ocorrendo? Como têm pensado os empregadores sobre as políticas de qualificação no país? Como têm pensado os sindicatos? Como foram construídas as relações no mercado de trabalho?

É importante elucidar que no Brasil Império o esteio da força de trabalho era a escravidão. Dessa forma, não havia relações de mercado de trabalho. Na sequência, com o advento da República o Estado brasileiro, sob a ideologia da Pátria Livre, não regulou as relações de trabalho. Por este motivo, as reivindicações por melhorias no trabalho eram assunto de polícia. Posteriormente, há a cooptação sindical para uma convergência dos interesses nacionais, com a revolução de 30, que não democratizou as relações de trabalho. Este elemento permaneceu até o regime militar. Com o advento da democracia a ação foi de fragmentar a atuação sindical para não construir espaços de relação de trabalho democráticas (CASTIONI, 2015; CARDOSO, 2010; GOMES, 2005; BARBOSA, 2003; OLIVEIRA, 2002; BRYAN, 1983; SALM, 1980).

Por outro lado, na Alemanha o governo sempre apoiou essa coalizão. Logo, as tensões ocorreram mais sobre qualificação na escola ou no local de trabalho (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; BUSEMEYER, 2009, 2015; THELEN, 2004). Dessa forma, como o governo brasileiro vem atuando na coordenação dessa coalizão? É de interesse do governo essa coalizão? Se sim, o governo tem sido bem-sucedido? Se não, por que não tem tido o interesse nessa coalizão?

Por isso, a evolução histórica do SFP brasileiro conectado com a atuação dos diferentes atores em diferentes períodos é importante. Dessa forma, para responder à pergunta de pesquisa o objetivo geral do trabalho é analisar a influência da relação do Estado com a associação do empresariado industrial sobre o Sistema de Formação Profissional brasileiro tendo como exemplo o SFP alemão.

Os objetivos específicos que desempenham o papel de detalhar a operacionalização concreta do percurso da pesquisa são:

- Rastrear as evidências de influência da associação de empregadores industriais sobre as reformas do SFP brasileiro;
- Entender as ações da associação dos empregadores sobre os resultados de mudança no SFP brasileiro; e
- Cotejara evolução histórica do SFP dos dois países relacionando-os com os contextos políticos.

Vossiek (2018) destaca que sem um compromisso de todos os envolvidos nas estratégias de produção e competição no mercado global um SFP coletivo não há sustentação e credibilidade. Dessa maneira, o SFP é facilmente contestável levando o surgimento de novas reformas ou programas. Com essa informação e com base na abordagem teórica empírica do institucionalismo histórico centrado no ator e na metodologia de ACH a hipótese desta pesquisa deve ser relacionada com os fatores domésticos sociais que influenciaram nas decisões dos atores durante a evolução do SFP brasileiro. Neste sentido, a hipótese da pesquisa *é que o governo assumiu um papel central na política de formação profissional, pois não ocorreu uma coalizão entre empresários e sindicatos devido às relações de trabalho antidemocráticas.*

Esta está baseada nas informações da literatura, pois até 1888 a maioria dos trabalhadores brasileiros eram escravos sem qualificação. Com o fim da escravidão a solução foi a migração de famílias europeias qualificadas em seus países de origem que aumentou de forma abrupta a oferta de mão de obra no Brasil. Logo, não havia uma real necessidade de qualificação (REIS, 2007; CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). Um segundo fato, recai sobre os empresários brasileiros que neste período inicial da república não investiam para competir nos mercados internacionais e acirravam a luta de classes, pois não realizavam negociações com os sindicatos. Neste sentido, havia a dúvida se um grupo de industriais seria capaz de liderar o país para a modernização com o entendimento de que a formação profissional faz parte deste processo (WEINSTEIN, 2000).

Em trabalho recente, Castioni (2015, p. 58) destaca que a atual educação profissional brasileira está “baseada em modelo dual desconectado da realidade”. Porque, não há uma aproximação entre a oferta, que são as instituições de formação, e a demanda, que é o arranjo produtivo. O principal motivo desse afastamento é o “caráter antidemocrático das nossas relações de trabalho” (CASTIONI, 2015, p. 58), pois, a formação sempre esteve condicionada

a questões impositivas. Portanto, é preciso explorar a relação causais dos resultados do SFP brasileiro com as ações dos atores para testar a hipótese.

Crouch, Finegold e Sako (1999), após a revisão de alguns SFPs, concluíram que os entes públicos para colaborar com a competitividade da empresa, à nível internacional com trabalhadores altamente qualificados, devem primeiro ter uma relação próxima com as associações. Segundo aconselhar as pequenas firmas com as recorrentes atualizações de perfis ocupacionais de acordo com as novas tecnologias. Terceiro, influenciar empresas com formação continuada da mesma forma que investem na formação inicial. Quarto, associar as novas habilidades criadas com a maior quantidade possível de atuação em outros arranjos produtivo.

Diante do exposto, há um material informativo empírico abundante de diferentes exemplos de como os SFPs são operados baseados na concepção e evolução deles sob a ótica da atuação dos atores. Portanto, qual a contribuição deste trabalho? A contribuição é uma análise transnacional de como ocorreu a concepção e evolução do SFP brasileiro sob a ontologia da atuação dos atores com objetivo de explicar as dificuldades de interação mútua entre capital e trabalho na área da qualificação como política de Estado. Porque outras publicações na área de SFP sequer citam o Brasil e as publicações brasileiras não se atentaram em entender como o arranjo institucional do SFP aconteceu sob a luz do institucionalismo histórico. Um exercício importante para explicar como o Brasil prepara os jovens para participar plenamente da vida social, política e laboral.

A inovação é evidenciar a constelação dos atores durante as reformas do SFP brasileiro sob as teorias da distribuição do poder, a teoria de poder das empresas e a teoria do partidatismo político rastreando as evidências históricas e relacionando-as com as causas das mudanças. Ademais, evidenciar os elementos contrafactuais que poderiam ter sido percorridos. Para isso, se faz necessário a coleta de um material empírico que permita essa análise.

Portanto, o material empírico é um elemento fundamental para explorar os motivos pelos quais os políticos realizaram as reformas sob a influência das associações de empregadores e sindicatos no percurso histórico da concepção e reformas do SFP brasileiro. Entretanto, o pesquisador não pode ser seletivo no uso das evidências e sim deve “examinar suas fontes de diferentes ângulos para poder acomodar a possibilidade de interpretações diferentes” (SWEETING, 2015, p. 209). Em seguida, é necessário identificar quais os relevantes sucessos de cada atuação na organização atual (ou como poderiam ser) dos componentes institucionais do SFP brasileiro (VOSSIEK, 2018; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007).



Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas (Apêndice B) com especialistas alemães (dois)<sup>9</sup>, com conhecimento do SFP brasileiro, para identificar a visão deles sobre os projetos de sistema dual realizados no Brasil. Segundo, entrevistei atores brasileiros (seis) que atuaram na coordenação destes projetos. Estas tiveram como objetivo obter as percepções deles sobre os porquês dos sucessos e limitações operacionais desta experiência. De forma concomitante, entrevistei indivíduos (dois) sobre a história da formação do SFP brasileiro. Estes são atores aposentados que trabalharam com a educação profissional na Rede Federal ou no SENAI (vide Apêndice A). Com essas informações foi possível aprofundar nas fontes primárias tais como documentos oficiais, debates de parlamentares e reportagens de jornais brasileiros como uma forma de validar as próprias entrevistas. Não foi possível acessar as fontes primárias alemã, pois o pesquisador não tem conhecimento da língua. Todavia, como já justificado, a vasta literatura em língua inglesa colabora no entendimento da concepção e construção do SFP alemão.

As fontes primárias são originais de arquivos públicos ou bibliotecas. Em sua grande maioria estão disponíveis em meio digital. Os documentos antigos sobre a criação do SENAI estão nos arquivos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV). A consulta pública aos arquivos acontece de forma totalmente informatizada por meio do sistema Accessus. Os que não estão no sistema é possível solicitar os arquivos digitais por e-mail a sala de consulta do CPDOC. Na Câmara Federal existem digitalizados dossiês de legislação. Nelas, há em sua maioria, os pareceres das comissões correlatas ao assunto. Assim, foi possível rastrear as evidências de atuação dos parlamentares sobre o assunto. No Senado existem os anais onde também foi possível rastrear os discursos proferidos pelos parlamentares.

Finegold e Soskice (1988) alertam para problemas de visões deturpadas na coleta de dados nas quais as empresas não podem ser vistas como locais apenas de maximização de lucro, mas como participante de uma coalização de interesses. No mesmo sentido, os trabalhadores devem ser observados como atores das necessidades de treinamento com as empresas a partir da participação nos debates ou em publicações. Porque, alterar uma empresa com trabalhadores de baixas capacidades para alta é necessário não apenas o treinamento, mas mudança no estilo de gestão, *marketing* e pesquisa e desenvolvimento. Logo, enxergar a formação como uma

---

<sup>9</sup> Eu estive em Osnabrück, Alemanha por um período de seis meses. Dessa forma, consegui conhecer melhor as pesquisas sobre os SFPs e ter acesso a atores para as entrevistas. Além disso, sob a orientação do Prof. Janis Vossiek tive contato com uma literatura internacional de alta qualidade que contribui com o trabalho de pesquisa a fim de elucidar o percurso do SFP brasileiro a luz do alemão.

estratégia industrial mais ampla tem mostrado sucesso em países que realizam pesquisas sobre educação e treinamento, pois a confiança nas associações tanto de empregadores como sindicais tem mostrado ótimos resultados.

Na sequência, guio o leitor primeiro pela seção sobre a estrutura teórica que suportou a pesquisa. Nesta, há a apresentação das teorias que suportaram a pesquisa e a estratégia empírica, uma tipologia de SFPs e finalizo a primeira seção com um breve resumo histórico do SFP brasileiro a fim de instigar a curiosidade do leitor. Em seguida, o segundo, terceiro, quarto e quinto capítulos tem a mesma estrutura. Nestes serão apresentados primeiro a constelação dos atores na Alemanha, na sequência a análise do período brasileiro análogo, o cotejamento dos dois períodos entre os países e por último um cotejamento entre os períodos brasileiros, quando couber.

Por último, há as considerações finais na qual dissertei sobre as dificuldades do SFP brasileiro, porque o Estado alemão, com um sistema de relações de trabalho democrático, conseguiu unificar o seu SFP com a participação de todos os atores na construção de itinerários de qualificação, elemento inexistente no SFP brasileiro. Também há o entendimento que o Estado brasileiro tem investido de forma corriqueira em programas de rápida qualificação, ambiente que desestabiliza a oferta de mão de obra, pois não persegue uma progressão de aprendizados de ofícios a fim de possibilitar o acesso ao mercado de trabalho de forma mais qualificada.

## 1 A ESTRUTURA TEÓRICO-EMPÍRICA DO QUEBRA-CABEÇA

As instituições estabelecem as regras em uma sociedade para constranger as ações humanas impróprias e possibilitar a interação dos seres humanos. Neste sentido, a finalidade da instituição é de estruturar os incentivos na troca humana com limitações das escolhas dos indivíduos. Portanto, é necessário entender como as instituições se moldaram para entender como o passado influencia o presente e, também, prever o futuro (NORTH, 2018).

Além disso, as instituições podem ser formais ou informais. A última são códigos de condutas não escritos que suplementam as formais. Neste sentido, permite dirimir as incertezas devido a uma estrutura estável. Entretanto, não é possível afirmar que haja eficiência. Este fato é devido à dificuldade de cooperação quando há muitos jogadores ou quando as informações não são claras para eles. Por isso, o crescimento das economias ocorreu em uma moldura institucional de políticas coercitivas bem desenvolvidas a fim de estimular a interação cooperativa humana. Diante dessa afirmação, compreender a motivação dos atores é uma ação complexa, pois a cooperação não é voluntária. Portanto, as instituições não são estáticas, pois há sempre grupos em disputa a fim de realizar mudanças para atender seus interesses. Dessa maneira, a mudança institucional é complexa, mas geralmente ocorre de forma incremental (NORTH, 2018).

Neste sentido, a teoria do VoC enfatiza o papel central das empresas como agentes de ajustamento econômicos. Essa ação é proveniente do impacto da sua relação com as corporações governamentais, com as associações dos trabalhadores, com as instituições de qualificação e com as empresas inseridas em um ambiente associativo. Por isso, os autores apresentam duas tipologias de mercado capitalista para os países da *OECD*: Quando o empenho das empresas é coordenado principalmente pelo mercado, denominadas de Economias de Mercado Liberais (EMLs); e quando há uma exploração de instituições complementares para obter vantagens competitivas no mercado hoje globalizado, denominadas economias de mercado coordenadas (ECMs) (HALL; SOSKICE, 2001).

Dito isso, essa teoria entende que as empresas são os atores cruciais na economia capitalista. Neste sentido, influenciam no desenvolvimento das esferas institucionais complementares e interconectadas que são: As relações entre comércio, sindicatos e associações de empregadores; A relação empresa e trabalhadores; O sistema financeiro cooperativo e governança cooperativa; A cooperação entre firmas; E os SFPs. Portanto, essa teoria emerge uma dicotomia entre dois tipos de modos de operar a economia. Dessa maneira, entende que os SFPs também são divididos de acordo com essa dicotomia (HALL; SOSKICE, 2001).

Por um lado, nas EMCs, o exemplo elucidado é o alemão, há o entendimento que todos os atores (associação de empregadores e sindicatos) supervisionam a qualificação que ocorre na sua maior parte na empresa, pois o interesse é de obter trabalhadores altamente qualificados para atender as necessidades específicas. Os sindicatos entendem que melhores qualificações para seus associados aumentam a possibilidade de empregabilidade. Pelo outro lado, nas EMLs a qualificação é oferecida fora da empresa em espaços de educação formal, pois as empresas não têm interesse em oferecer espaços de aprendizagem, pois acreditam que outras empresas podem aliciar seus empregados e o investimento será em vão. Para os trabalhadores há a busca de habilidades que podem ser absorvidas por diferentes empresas, entretanto, quando contratado o trabalhador deve ser capacitado de acordo com as necessidades da empresa que segundo os autores aumenta o custo em formação da empresa. Custo esse que é inexistente nas EMCs (HALL; SOSKICE, 2001).

O estudo de Estevez-Abe, Iversen e Soskice (2001, p. 148), na mesma edição de Hall e Soskice (2001), apresenta três tipos diferentes de habilidades associadas às diferentes estratégias de mercado, quais sejam: “(i) habilidades específicas da empresa; (ii) habilidades específicas do setor; e (iii) habilidades gerais”<sup>10</sup>. De um lado, as habilidades específicas na empresa não são portáteis, pois só atendem à necessidade específica daquela. Por outro lado, as habilidades específicas do setor são adquiridas em escolas de formação profissional ou programas de aprendizagem. Essas são certificadas por câmaras com representação de empresas, sindicatos e governo e reconhecidas no mercado por todas as empresas associadas. Por último, as habilidades gerais são reconhecidas por todo o mercado e carregam um valor que é independente da vocação da empresa (HALL; SOSKICE, 2001).

Contudo, estas ferramentas do VoC não são suficientes para entender os porquês que os SFP se estabeleceram. Dessa maneira, a teoria entende que as instituições se modificam com as forças que os empregadores exercem sobre elas em contraste com as possíveis estratégias de produção e competição no mercado global (HALL; SOSKICE, 2001). Logo, a teoria ignora os elementos históricos de interação entre os atores que influenciaram a configuração atual destas instituições (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; CAPOCCIA, 2015; PIERSON, 2015; THELEN; MAHONEY, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN, 2003, 2004).

Neste sentido, entendo que as instituições atuais são resultado de uma construção histórica dependente de decisões tomadas em períodos críticos. Por isso, é fundamental adicionar elementos históricos nas ferramentas do VoC para explicar as razões da existência de

---

<sup>10</sup> Do original: “(i) *firm-specific skills*; (ii) *industry-specific skills*; and (iii) *general skills*”. Cf. ESTEVEZ-ABE; IVERSEN; SOSKICE, 2001, p. 148 (tradução do autor)

diferentes SFPs (CAPOCCIA, 2015; PIERSON, 2015; HALL; THELEN, 2009; THELEN, 2004). Destaco o trabalho de Thelen (2004), pois realiza uma análise transnacional meticulosa da formação de SFPs em quatro países (Alemanha, Estados Unidos, Reino Unido e Japão). Neste, há o entendimento da concepção e da evolução dos respectivos SFPs a partir do rastreamento das evidências históricas. A conclusão dela é que uma coalizão entre capital e trabalho é fundamental para obter uma população economicamente ativa e bem qualificada (THELEN, 2004). Neste sentido, é importante embasar teoricamente as dinâmicas dos atores na arena política durante o contexto das gêneses e alterações das instituições (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; BUSEMEYER, 2009, 2012; CULPEPPER; THELEN, 2008; THELEN, 2003, 2004). Entretanto, antes evidencio as aplicabilidades da teoria do VoC para o Brasil.

### **1.1 A aplicabilidade da teoria de variabilidade do capitalismo ao Brasil**

Desde que a teoria do VoC emergiu autores iniciaram a aplicá-la em pesquisas ao redor do planeta para perceber se os países se ajustavam nas condições estabelecidas pela teoria. E o Brasil não foi diferente, pois é um dos países com o maior PIB mundial (WORLD BANK, 2019). Neste sentido, cada modelo capitalista atua de forma diferenciada para organizar a produção, o papel do Estado e a regulamentação das instituições. Entretanto, o que toda sociedade moderna comunga é a demanda pela democracia que sofre influência dos representantes do capital e do trabalho (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Um levantamento histórico de governança corporativa e de organização da produção nos maiores países da América Latina revelou que o fraco poder associativo entre os empresários, corporações de multinacionais, relações de trabalho personalistas e de baixa qualificação são os quatro elementos persistentes na história destes países. Neste sentido, estes elementos são explicados devido ao forte poder hierárquico de empresas familiares nas quais as decisões são tomadas de forma unilateral. Dessa forma, por um lado, as decisões de qualificação para atender a empresa e a relação com os empregados são realizadas de forma determinista. Por outro lado, as relações da indústria são estruturadas por regulamentação e não por uma necessidade de poder associativo. Portanto, esses países são classificados como economias de mercado hierárquico (EMH) (SCHNEIDER, 2009).

Bresser-Pereira (2012) ampliou a teoria, a partir de um critério político, para distinguir países em desenvolvimento, que já realizaram suas revoluções capitalistas, em dois modelos. Por um lado, ele denomina o primeiro de desenvolvimentista no qual há um sistema de

legislação para criar oportunidades lucrativas de investimento para empreendedores com forte intervenção estatal. Entretanto, há um baixo nível de proteção trabalhista. Por outro lado, ele denomina o modelo liberal-dependente, pois apresenta uma dependência de suas elites do Estado devido a ausência de uma estratégia nacional. Neste sentido, ele caracteriza a aliança entre a burguesia industrial e burocracia pública em dois estágios. No primeiro o Estado é responsável pelos grandes investimentos e pela promoção do desenvolvimento no qual é perceptível a atuação dos técnicos burocráticos. O segundo apenas se inicia com o estabelecimento de um poderoso sistema empresarial, assim, o Estado reduz investimentos, mas continua a promover desenvolvimento econômico.

Bilzberg (2014) entende que a hierarquia e a desigualdade são as características centrais na América Latina, porém amplia a classificação dos tipos de capitalismo para três na América Latina. O primeiro é denominado capitalismo liderado pelo Estado no qual há uma orientação central da economia com predomínio para o mercado interno. Nesse, os atores (sindicatos e organizações empresariais) tem um forte papel de influência sobre o governo, mas não são totalmente dependentes. O segundo é o capitalismo regulado pelo Estado no qual há uma atuação com medidas anticíclicas. Aqui os atores são fracos (sindicatos e organizações empresariais) e, por isso, o mercado e o trabalho têm baixa regulação o que permite muita flexibilidade nas relações industriais e trabalhistas. Portanto, o sistema de bem-estar é residual. O terceiro é o capitalismo subcontratante internacional no qual a orientação do mercado é predominantemente internacional com fraca atuação estatal. Neste modelo os atores também são fracos (sindicatos e organizações empresariais) e por isso, apresentam as mesmas características do anterior com um elemento a mais que é o bem-estar social, além de ser residual, orientado para o assistencialismo.

Diante do exposto, a primeira classificação não apresenta diferenciação entre os países da América Latina, isto é, todos são uma EMH (SCHNEIDER, 2009). Na segunda o autor classifica o Brasil como uma Economia de Mercado Liberal-Dependente (EMLD) (BRESSER-PEREIRA, 2012). Na última, o país é classificado como um Capitalismo Liderado pelo Estado (CLE) (BILZBERG, 2014). Essas teorias serão importantes para identificar, a partir da atuação os atores, se elas se são observáveis na dinâmica de concepção e evolução do SFP brasileiro. Por isso, é importante estabelecer as teorias sobre as dinâmicas dos atores.

## **1.2 As teorias da dinâmica dos atores nos sistemas de formação profissional**

As diferentes coalizões entre diferentes organizações influenciaram na gênese e nas respectivas mudanças as diferentes instituições de SFPs nos diferentes estados nações. Entretanto, ao mesmo tempo essas são concebidas e alteradas por pessoas em contextos sociais (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; PIERSON, 2015; CULPEPPER; THELEN, 2008; THELEN, 2004). Neste sentido, os pesquisadores do institucionalismo histórico focam a maioria dos seus estudos em democracias avançadas e em períodos posteriores a Segunda Guerra, pois argumentam que anteriormente a qualificação profissional, na Europa, apresentava características similares (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2012, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Uma exceção é Thelen (2004) que baseada na teoria da distribuição do poder entende que os poderosos projetam as instituições para ancorar suas posições. Por isso, observar um período mais longo para verificar como as mudanças nas coalizões podem continuar a exercer papéis nas mesmas instituições é importante. Ademais, são essas mudanças que impulsionam a nova maneira como a instituição interage na política ou na sociedade. Esse estudo supera o entendimento de mudanças descontinuadas com base em períodos de estabilidade *versus* inovação institucional (THELEN, 2004).

A teoria da distribuição do poder é uma das mais expoentes que ancora o caminho dependente das instituições em longos períodos, pois em momentos nos quais há espaço para uma nova constelação de atores suportar as instituições há uma disputa entre dois (ou mais) atores para assumirem este papel. Essa dinâmica gera ganhadores que exercem uma autoridade política sobre os perdedores (PIERSON, 2015).

Quando isso acontece, os ganhadores conseguem realizar cinco diferentes alterações para gerar mais poder. A primeira é a transferência de estoques de recursos para as áreas que julgam serem mais adequadas. A segunda é alterar para obter maior controle dos fluxos dos recursos e para serem acessados. Terceiro, a vitória como um sinal de controle dos dois elementos anteriores simplesmente estabelece um ambiente de mais influência sobre as atuações da sociedade que gera mais poder. Quarto, é a alteração do discurso de crenças em contextos de relação de poder. Por último, a capacidade de induzir a novos investimentos de acordo com a ideologia dos vencedores (PIERSON, 2015).

Thelen (2004) usou essa teoria para explicar as reformas do SFP alemão com ênfase na coalizão entre sindicatos e empregadores na busca do monopólio da certificação profissional. Por que é interessante para os empregadores controlar a qualificação? Porque eles podem controlar o conteúdo. E por que os sindicatos têm interesse? Porque eles podem controlar a oferta educacional e barganhar melhores salários. Neste sentido, uma coalização de classe entre

sindicatos e empregadores por um lado oportunizou uma qualificação com habilidades específicas para os empregadores e pelo outro lado ofereceu habilidades mais gerais para melhorar os níveis educacionais dos trabalhadores. Logo, a tensão da disputa de poder sobre o monopólio estava entre os seguintes setores empresariais: artesãos *versus* industriais.

Entretanto, ela não se atentou ao processo de barganha e acordos entre atores individuais e coletivos na reconstrução político-econômica dos países analisados, pois quem permite como os poderes se acomodem para sustentar as instituições são a legislação (BUSEMEYER, 2015). Por isso, é necessário discutir como a influência política é exercida e que tipos de evidências são relevantes para julgar a extensão do poder de um grupo. Logo, examinar os múltiplos mecanismos de influência política, estabelecer as preferências empresariais e analisar com cuidado as casualidades são importantes para entender como uma política foi desenhada (HACKER; PIERSON, 2002).

Diante do exposto, é necessário adicionar e combinar, também, à ferramenta do VoC as teorias para analisar como as reconstruções políticas influenciaram nas reformas dos SFPs (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015). Dessa maneira, para analisar a influência dos empregadores sobre as políticas de qualificação é necessário elucidar a teoria de poder das empresas no qual a influência pode ser instrumental ou estrutural. O instrumental é a capacidade das empresas de assessorar os governos para exercer influência direta na tomada de decisão final. A estrutural é o impacto profundo na região com aumento de empregos e investimentos em infraestrutura na região devido as consequências das decisões de investimentos por um grupo de empresas, pois quando atuam em grupo esse poder aumenta. Todavia, a influência instrumental apresentou problemas, pois houve um exagero na atuação do poder de decisão das empresas em altos cargos do governo, pois interesses conflitantes começaram a ser encontrados nas associações o que descarta a ideia de uma elite coesa. Dessa maneira, o poder estrutural atua como um dispositivo de sinalização de uma agenda pública (HACKER; PIERSON, 2002).

Neste sentido, primeiro explico que o poder estrutural das empresas não é uma constante, pois depende de como os políticos enxergam a disposição de ocorrer desinvestimentos caso haja uma mudança estrutural que a empresa enxergue seus negócios inviáveis naquele local. Logo, empresas com ativos altamente inseridos no contexto do país tem menor possibilidade de exercer poder na estrutura. Segundo, esse poder atua mais como uma sinalização para os políticos analisarem as atitudes que devem ser tomadas, pois o que realmente influencia nas decisões políticas é o poder instrumental. Terceiro, nem todas as políticas sociais ativam o poder estrutural, mas se ela impacta em aumento de custos das empresas é preciso avaliar se haverá desinvestimento. Por último, como as dinâmicas das



empresas divergem de acordo com região e setor de atuação as políticas sociais, também, tem impactos variados (HACKER; PIERSON, 2002).

A importância dessa teoria para a pesquisa é porque o impacto de ambos os fatores é variado de acordo o tempo ou lugar. No meu caso ressalto a questão do tempo, pois em uma pesquisa histórica existem diferentes estágios de formulação de políticas. Logo, “distinguir cuidadosamente o papel da influência estrutural e instrumental é um primeiro passo importante para compreender o escopo e as fontes do poder das empresas”<sup>11</sup> (HACKER; PIERSON, 2002, p. 283).

Outra teoria usada para análise da dinâmica dos atores no contexto de SFP é a de recurso de poder que considera o resultado das lutas de poder entre capital e trabalho o responsável pelo molde das instituições, pois entende que os partidos de esquerda se associem a classe trabalhadora e os de direita a classe empregadora para reformar os SFPs de acordo com os respectivos interesses. Contudo, essa teoria falhou, pois não se atentou que em um sistema coletivo de formação existe uma coalizão de classe entre capital e trabalho. No qual os investimentos em qualificação criam um ambiente de mútua dependência (BUSEMEYER, 2012, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN, 2004). Também, a teoria de recursos de poder entende que os partidos assumem o papel de suas respectivas classes que atenua a rachadura entre direita (capital) e esquerda (trabalho) e não se atentam a interesses convergentes de diferentes grupos organizados (BUSEMEYER, 2015).

Neste sentido, a teoria do partidarismo político que, diferentemente, entende que os legisladores têm sustentação eleitoral, a partir dos seus eleitores, para agir de forma independente. Por isso, atuaram de acordo com sua orientação partidária e construíram coalizões políticas para atender a sua base nas reformas de SFP. Na Alemanha, por exemplo, o Partido Social Democrata (PSD) prefere mais a qualificação baseada na escola enquanto os democratas cristãos a preferem na empresa (BUSEMEYER, 2012, 2015).

Contudo, na Alemanha, na República de Weimar, os partidos atuavam sobre as reformas de SFP no interesse de duas organizações: os artesãos e os industriais. Logo, não havia um partido que apoiava as ideias dos sindicatos de ampliar sua voz na regulação do SFP (BUSEMEYER, 2015). Dessa forma, essa teoria analisa como a coalizão dos atores, após a segunda guerra, influenciaram o Parlamento e os respectivos partidos nas reformas de políticas

---

<sup>11</sup> Do original: “Carefully distinguishing the role of structural and instrumental influence is an important first step toward understanding the scope and sources of business power”. Cf. HACKER; PIERSON, 2002, p. 283 (Tradução do autor)

sociais e de renda em países, diretamente no papel de políticas e governança do SFP (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015).

Para analisar com essa perspectiva a evolução de diferentes SFPs no oeste europeu Busemeyer (2015) realizou três alterações na teoria do partidarismo político. A primeira é ampliar o entendimento de que os partidos não apenas têm preferências sobre as políticas, mas também tem interesse em como ela é organizada, pois assim, é possível perceber as diferentes maneiras de pensar a política de educação de cada partido. Segundo, é entender melhor o contexto institucional do SFP e o leque de ações possíveis que estão disponíveis para atuação dos partidos. Por último, o entendimento das longas atuações partidárias no apoio de organizações específicas, pois reformas educacionais levam um longo tempo.

A primeira alteração vem de encontro com duas perguntas fundamentais. Primeiramente, para quem deve ser concedido o poder de decisão sobre as políticas de educação? Empregadores, sindicatos, ambos ou nenhum? Posteriormente, o governo pode usar essas políticas para equilibrar os poderes das organizações interessadas na arena da relação entre capital e trabalho? Para responder a essas perguntas é necessário adicionar a segunda alteração que é o contexto institucional (BUSEMEYER, 2015). Neste sentido, a conceituação do contexto institucional é referente ao trabalho de Hall e Soskice (2001), onde altos níveis de coordenação entre organizações de representantes de capital e trabalho promove uma coalizão de classe de interesse mútuo, principalmente em qualificação profissional.

Diante disso, a ausência de uma coordenação de classe enfraquece a educação profissional como uma escolha para a sociedade, pois quando há uma participação mais ativa dos empregadores a qualificação é muito específica diminuindo as opções de mobilidade de emprego. De forma inversa, quando o estado ou os sindicatos têm atuação mais expressiva os cursos promovem habilidades de cunho geral. Essas não tornam os formados atrativos para o mercado, pois desconhecem habilidades específicas (BUSEMEYER, 2015). De forma adicional, quando há uma forte influência dos sindicatos no treinamento eles tentam controlar a oferta para barganhar aumento de salários (THELEN, 2004). Portanto, para responder as perguntas da primeira alteração é necessário avaliar o contexto para sugerir alterações no SFP (BUSEMEYER, 2015).

A terceira alteração é o olhar sobre longos períodos de equilíbrios de poder, pois levam tempo para que os efeitos das alterações das políticas educacionais surjam. Neste sentido, há períodos nos quais há mais possibilidade de impacto dessa atuação partidária, conhecidos como *conjuntura crítica*. Por outro lado, em sociedades complexas (orgânicas) as alterações realizadas nos parlamentos não são automatizadas na sociedade, pois existem diferentes reações

sobre o resultado. Dessa forma, leva tempo para que as alterações surjam efeito na estrutura da instituição (BUSEMEYER, 2015). A teoria destacada pelo autor e suas respectivas alterações tem aplicabilidade em espaços democráticos.

Diante do exposto e do contexto do quebra cabeça da pesquisa eu usarei a teoria do VoC suplementadas com as teorias da distribuição do poder, a teoria de poder das empresas e do partidatismo político porque o Brasil só se estabeleceu como uma democracia após 1988 (BRESSER-PEREIRA, 2011). Como é necessário um olhar longínquo das reformas do SFP brasileiro se faz imperativo o uso de teorias de poder, com foco na atuação das empresas, pois dessa forma, Thelen (2004) conseguiu entender a dinâmica das reformas nos SFPs dos países analisados. Ao mesmo tempo, quando o Brasil alcança uma república ou democracia é necessário entender como os partidos se posicionaram sobre o SFP. Por isso, o institucionalismo histórico centrado no ator que é baseada na ontologia de que o tempo, a sequência de processos políticos e as respostas dos resultados para os mesmos são sequenciais, suportou a pesquisa (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; MAHONEY, 2003).

Porque, da mesma maneira que na Alemanha imperial e nazista os sindicatos tinham voz, mas não conseguiam representação, pois a disputa no campo político estava entre artesãos e industriais ou entre governo e empresários (SABATES *et al.*, 2010; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986) entendo que devido a ausência do sufrágio universal até 1988 (BRESSER-PEREIRA, 2011) houve uma disputa de poderes mais limitada as elites brasileiras com os governos que não descarta a presença de partidos políticos que representaram os interesses dos empresários ou dos trabalhadores no Parlamento.

Contudo, por um lado nos governos autoritários é importante observar a relação entre os grupos que tinham interesse sobre a qualificação e o próprio governo. Isso levanta as dúvidas sobre a influência no governo a partir de organizações. Caso não seja percebida essa influência conclui-se então na cooptação do governo sobre os atores para assumirem o papel que era de seu interesse. Neste sentido, a teoria de distribuição do poder e do poder das empresas ajudará elucidar nos períodos autoritários como ocorria essa distribuição (PIERSON, 2015; HACKER; PIERSON, 2002). Por outro lado, a teoria do partidatismo político ajudará a elucidar as questões nos períodos democráticos de como as vozes das associações eram representadas na arena política sobre as respectivas reformas do SFP (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015). Por isso, o institucionalismo histórico é um caminho com um grande suporte teórico que colabora com esse entendimento (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; MAHONEY; THELEN, 2010; THELEN, 2004; KATZNELSON, 2003; MAHONEY, 2003).

### 1.3 O institucionalismo histórico e os sistemas de formação profissional

O institucionalismo histórico cristalizou-se em torno de um conjunto de enunciados sobre o status ontológico das instituições e a influência dos processos temporais. Assim, as instituições não são apenas preferências ou estrutura das constelações políticas, mas tornaram-se causas potenciais (KATZNELSON, 2003). Ademais, as condições causalmente relevantes podem ter interações variadas e produzir resultados distintos. Por isso, é necessário prestar atenção às condições contextuais e como os mesmos mecanismos causais produzem resultados (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016).

Pesquisas metodologicamente comprometidas com o estudo em profundidade de eventos e casos estão sendo estimuladas para entender a interação e os efeitos contextuais que produzem padrões distintos de política em períodos relativamente longos. Logo, é importante usar as narrativas para identificar os mecanismos que moldaram a contestação política ((FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016). Neste sentido, a evolução dos SFPs, baseado na perspectiva do institucionalismo histórico, “é considerado um processo político dinâmico que se desenrola de acordo com regularidades observadas empiricamente”<sup>12</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 7).

Com este entendimento, uma instituição é um conjunto de práticas regularizadas, aplicadas por terceiros, com expectativa de prática para a sociedade acompanhados, na maioria das vezes, de sanções formais quando não obedecidas (NORTH, 2018; WEISHAUPT, 2011; HALL; THELEN, 2009). Essa definição é ampla o suficiente para analisar estruturas formalizadas ou políticas públicas (WEISHAUPT, 2011). Logo, regras podem ser alteradas a partir de uma coalização de autores que reconfiguram as instituições e “qualquer análise de como uma instituição muda deve ser feita a partir de uma concepção de como as instituições foram sustentadas durante os períodos que estavam estáveis”<sup>13</sup> (HALL; THELEN, 2009, p. 11).

Para isso, é necessária uma análise transnacional histórica do SFP do país para explicar os porquês dos distintos caminhos percorridos na consolidação de SFP (BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; MAHONEY; THELEN, 2010; THELEN, 2003, 2004). De forma mais precisa, uma sequência histórica de eventos é o resultado de uma instituição (THELEN, 2003). Nesta convergência, no campo da Educação Comparada, quando se compara

---

<sup>12</sup> Do original: “[...] is regarded as a dynamic political process that unfolds according to empirically observable regularities”. Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 7 (Tradução do autor)

<sup>13</sup> Texto original: “any analysis of how institutions change should begin from a conception of how institutions are sustained during periods when they remain stable.” Cf. HALL; THELEN, 2009, p. 11 (tradução do autor)

tempos, entende-se que as relações entre eventos individuais são necessárias para identificar movimentos ou tendências políticas (SWEETING, 2015).

Contudo, um SFP está em um conjunto interconectado de instituições que compõem as políticas de formação profissional que são as relações industriais, o mercado de trabalho e o bem-estar social. Assim, o SFP molda e influencia as motivações de capital e trabalho em cinco esferas institucionais: O próprio SFP; As relações entre comércio, sindicatos e associações de empregadores; A relação entre empresa e os trabalhadores; O sistema financeiro cooperativo e governança cooperativa e; A cooperação entre firmas (BUSEMEYER, 2009; HALL; SOSKICE, 2001). Portanto, é importante que a formação profissional e seus componentes institucionais sejam reconhecidos como estimuladores no desenvolvimento econômico de um país e na igualdade entre as pessoas (BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; IVERSEN, 2012; THELEN, 2004; HALL; SOSKICE, 2001; FINEGOLD; SOSKICE, 1988; SOSKICE, 1994).

Entretanto, esse conjunto deve superar os problemas de coordenação descentralizada que são a ausência de estratégia coordenada, a falta de um equilíbrio múltiplo e a desconfiança entre os envolvidos. Esses problemas estiveram na agenda das reformas do SFP na França e na Alemanha Oriental, pois para alterar interesses dos atores é necessário estabelecer regras com o objetivo de ampliar a múltipla confiança. Geralmente, é necessária uma discussão em espaços colegiados onde todos se comprometem com os desafios definindo como os custos e benefícios serão distribuídos (CULPEPPER, 2003).

Diante do exposto, analisar de forma isolada um SFP é um equívoco cometido tanto em pesquisas da área de educação quanto na área de economia, pois o desenvolvimento desses é “condicionada e refletida no contexto institucional das economias políticas, tanto historicamente quanto no período contemporâneo”<sup>14</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 3). Nos estudos da educação brasileira há uma vasta literatura sobre educação profissional que discute um ideário de uma formação idealizada a partir de um pressuposto denominado histórico-crítico, abstraído da realidade concreta dos próprios trabalhadores (MOURA; LIMA FILHO; SILVA, 2015). Por este motivo, em análises do surgimento e evolução de SFPs é preciso observar a interação causal entre as estruturas institucionais das relações industriais, sistemas educacionais e mercados de trabalho e os atores políticos, como partidos do governo (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; MAHONEY; THELEN, 2010; BUSEMEYER, 2009).

---

<sup>14</sup> Do original: “[...] *conditioned by and reflected in the institutional context of political economies, both historically and in the contemporary period*”. Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 3 (Tradução do autor)

Por fim, é importante destacar que as preferências destas coalizões foram socialmente construídas, por isso é fundamental observar os registros históricos que não são pré-determinados, pois sempre houve coalizões políticas e de classes, em diferentes “períodos”, sobre o desenho e atuação dos SFPs. Por isso, não existe um mecanismo que estabeleça esses arranjos. Dessa forma, os autores lembram que as instituições precisam de apoio político para sobreviverem ao longo do tempo, principalmente em períodos críticos (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

#### **1.4 O institucionalismo histórico e o processo de rastreamento como um método de investigação**

Esses “períodos” no qual as direções para reorientação de políticas e os distintos resultados estabelecidos criam um legado são denominados de conjunturas críticas. Essa ferramenta empírica “é um elemento essencial do institucionalismo histórico”<sup>15</sup> (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 341), pois se referem ao impacto duradouro e dependente das escolhas feitas pelos atores durante os momentos críticos da história (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007).

Em outras palavras, é preciso capturar a ligação das microações individuais nas escolhas, estratégias e decisões políticas e analisar quais foram mais influentes e porque, pois, o mesmo tipo de evento ou fato ocorrido pode ocasionar diferentes resultados devido o período em que ocorrem. Portanto, eventos ou fatos ocorridos em períodos críticos têm mais influência no legado da instituição. Dessa forma, a hipótese neste tipo de pesquisa a ser testada deve ser sobre os fatores domésticos sociais relacionados com os resultados das instituições (CAPOCCIA, 2015). Esta perspectiva é importante para os estudos de comparação internacional, pois tem mostrado grande importância nas pesquisas de mudanças de longo prazo em casos individuais de países, principalmente em comportamentos coletivos (COLLIER; COLLIER, 2002).

Nesta abordagem é necessário especificar quais ações dos atores se materializaram e quais não, para explicitar os contra fatos que não foram adotados neste período, pois o que define o momento crítico é o leque de oportunidades para serem adotadas. No segundo momento, é preciso reconstruir as consequências das decisões e as prováveis consequências de decisões que não foram tomadas (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Contudo, é preciso saber mensurar uma *conjuntura crítica* e entender as condições permissivas e as condições produtivas (SOIFER, 2012).

---

<sup>15</sup> Do original: “[...] is an essential building block of historical institutionalism”. Cf. CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 341 (tradução do autor)

Uma conjuntura crítica envolve um breve período na qual uma direção é tomada ou um longo período de reorientação acontece. Neste sentido, ao fim da conjuntura há um período de estabilidade que determina um caminho dependente da decisão tomada no período da conjuntura. Logo, analisar uma conjuntura crítica é central para entendimento de crises, sequência e tempo de desenvolvimento. Todavia, geralmente, o efeito da conjuntura crítica acontece entrelaçado com outros processos de mudança (COLLIER; COLLIER, 2002).

Por isso, as condições permissivas são fatores ou condições que alteram o contexto subjacente da instituição para aumentar o poder causal de divergência. O resultado é a supressão das redes de relações interligadas que preservavam a estabilidade. Neste sentido, a duração de uma conjuntura é a percepção empírica dessa condição. Logo, uma janela de oportunidade com consequências a longo prazo. Entretanto, não significa que havendo uma condição permissiva haja uma conjuntura. De forma contrária, em uma conjuntura sempre há uma condição permissiva para marcar seu período. De forma convergente, as condições produtivas são as possíveis opções de mudança que surgem da divergência proveniente das condições permissivas. Essa condição e a conjuntura são dependentes, portanto, quando há uma ou mais de uma condição produtiva há uma conjuntura crítica (COLLIER; COLLIER, 2002).

Portanto, a estratégia empírica nesta pesquisa é o de rastrear as evidências disponíveis, que têm um importante papel nas ciências sociais, para entender o processo de formação e reforma do SFP brasileiro, a partir da ação dos atores afim de identificar os diferentes legados históricos da consolidação destes (THELEN; MAHONEY, 2015; GERRING, 2007; MAHONEY, 2003). A vantagem desta ferramenta é que com uma análise rigorosa dos movimentos e estratégias dos atores é possível identificar “as alternativas que os atores enfrentam e suas consequências”<sup>16</sup> (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 358).

Entretanto, os períodos críticos são eventos raros e por isso o desenvolvimento de uma instituição tem caráter mais adaptativo e o resultado das mudanças acontecem de forma incremental (CAPOCCIA, 2015; MAHONEY; THELEN, 2010; HALL; THELEN, 2009; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Com esse entendimento, e com o mesmo material empírico, é possível realizar análise incremental das instituições. Neste sentido, é necessário observar para além dos períodos críticos e analisar a evolução incremental de um SFP (MAHONEY; THELEN, 2010; STREECK; THELEN, 2005).

Nessa estratégia empírica há cinco mecanismos que explicam a mudança incremental. Primeiro, a mudança de deslocamento é a ação dos atores de instituições para atuarem em áreas

---

<sup>16</sup> Texto original: “the alternatives facing the actors and their consequences.” Cf. CAPOCCIA; KELEMEN, 2007, p. 358 (tradução do autor)

não previstas na mesma. Logo, surgem conflitos e ações contraditórias entre as instituições. Segundo, é o processo de camadas no qual é a anexação de uma nova instituição que gradualmente com suas práticas altera a estrutura da primeira. Terceiro, é quando os atores deixam as instituições à deriva, isto é, essas não são aprimoradas e reestruturadas quando necessário para exercer suas atividades as novas realidades. Quarto é a conversão no qual instituições antigas são reformuladas para atuarem na nova realidade. Por último, há o processo de exaustão que é a ação de atores em desgastar a instituição para que ela perca sua capacidade de atuação (STREECK; THELEN, 2005).

Portanto, classificar a causa da mudança “apenas” na busca de choques exógenos ou endógenos não elucidada todo o percurso de consolidação do SFP. Por isso, as questões básicas também devem ser observadas (MAHONEY; THELEN, 2010). Porque o momento e a sequência de reformas nos SFPs são cruciais para a trajetória institucional (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004). Portanto, analisar como os países, ou algumas vezes grupos de países, construíram seus respectivos SFPs é importante para a literatura, pois cada um encontrou soluções diferentes influenciado pelas características culturais da sua nação em operar o sistema econômico (BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN, 2004).

Diante do exposto, o olhar deste estudo foi no conjunto interconectado de instituições nas políticas de SFP, pois quando apenas uma instituição se altera não há grandes impactos no atendimento da formação profissional de um país (FINEGOLD; SOSKICE, 1988). Neste sentido, é fundamental um equilíbrio entre esse conjunto para que a formação tenha um papel a nível macro que o autor define como “facilitando a transição da força de trabalho para novas indústrias”<sup>17</sup> (FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 21) e micro “onde as empresas produzem bens de alta qualidade, especializados e serviços exigem uma força de trabalho bem qualificada capaz de ajustes rápidos no processo de trabalho e inovação contínua de produtos”<sup>18</sup> (FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 21).

Em resumo, as teorias de VoC, da distribuição do poder, de poder das empresas e do partidatismo político atuaram nesta pesquisa para o entendimento das ações dos atores na consolidação do SFP brasileiro a partir da estratégia empírica de que as instituições podem evoluir em períodos críticos ou de forma incremental (SOIFER, 2012; STREECK; THELEN,

---

<sup>17</sup> Do original: “[...] *by easing the transition of the work force into new industries*”. Cf. FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 21 (tradução do autor)

<sup>18</sup> Do original: “[...] *where firms producing high quality, specialized goods and services require a well-qualified workforce capable of rapid adjustment in the work process and continual product innovation*” Cf. FINEGOLD; SOSKICE, 1988, p. 21 (tradução do autor)



2005; COLLIER; COLLIER, 2002). Essa pesquisa buscou superar a análise de causalidade unidimensional na consolidação do SFP brasileiro encontrada na literatura (CUNHA, 2000, 2005; WEINSTEIN, 2000; SALM *et al.*, 1995; FONSECA, 1986; BRYAN, 1983; SALM, 1980), isto é, analisando os fatos e os contra fatos (CAPOCCIA, 2015; SOIFER, 2012; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Não obstante, a fim de elucidar os fatos, a seguir, tem-se a apresentação de diferentes maneiras de gerir os SFPs explorados pela literatura. Tais tipologias auxiliam no entendimento sobre os possíveis resultados da análise do caso brasileiro.

### **1.5 Os diferentes sistemas de formação profissional**

Como explicado na teoria do VoC existem duas tipologias de qualificação: As que acontecem em espaços de educação formal e as que acontecem na empresa. As habilidades desenvolvidas, associadas as estratégias de mercado, podem ser três: Habilidades voltadas apenas para a empresa; Habilidades para um setor produtivo; e Habilidades gerais (ESTEVEZ-ABE; IVERSEN; SOSKICE, 2001; HALL; SOSKICE, 2001).

Neste sentido, a literatura tem tentado ampliar essa tipologia dos SFPs como objetivo de elencar diferenças e similitudes entre as diferentes constelações de atores nacionais que influenciaram as reformas nos respectivos SFPs interligados com outros arranjos institucionais. Neste sentido, o processo de construção e evolução dos SFPs não são estáticos, pois com uma nova configuração de atores mudanças são possíveis de acontecer. Portanto, as tipologias colaboram com a compreensão das diferentes dinâmicas para indicar possíveis caminhos para alterações (SABATES *et al.*, 2010).

Esses autores sugeriram uma tipologia heurística para analisar os benefícios sociais de um SFP de forma empírica. O primeiro eles denominam de sistema baseado na aprendizagem caracterizados por uma estrutura alternada de lugares para a qualificação. Dessa maneira, os perfis ocupacionais, os exames e os certificados são regularmente monitorados em um sistema tripartite. Por isso, o descompasso entre demanda e oferta de habilidades é baixo. Todavia, há uma distância entre programas gerais e profissionais. Áustria, Alemanha, Dinamarca e Luxemburgo são os mais expoentes na prática deste sistema (SABATES *et al.*, 2010).

O segundo é o sistema continental baseado na escola com alta padronização nacional e coordenação central. Devido à ideia da meritocracia há uma estrutura forte de educação acadêmica. Portanto, há uma hierarquia de níveis de qualificação e a formação profissional está em um nível baixo. Entretanto, a incidência do ensino e formação profissional no local de trabalho é baixa. França, Bélgica e Holanda representam essa versão (SABATES *et al.*, 2010).

O terceiro é o sistema liderado pelo mercado no qual há uma oferta predominante a partir do Estado. Entretanto, não há regulação e intervenção estatal, pois as escolas formadoras independentes estão sujeitas a regulamentação estadual e não do governo federal. Portanto, não há uma regulação nacional o que permite que as associações de empregadores influenciem as entidades formadoras de forma regionalizada. Reino Unido e na Irlanda são os mais expoentes nessa configuração (SABATES *et al.*, 2010).

Quarto é o sistema de educação acadêmica, onde grande parte dos estudantes adquirem conhecimentos e habilidades em espaços acadêmicos de formação. Neste sentido, a qualificação profissional quando acontece é em forma de formação adicional no trabalho. Estes países têm resultados econômicos inferiores geralmente têm baixos índices de matrícula em educação profissional. Grécia, Espanha, Itália e Portugal são os representantes desse sistema (SABATES *et al.*, 2010).

O quinto, e último, é o sistema igualitário baseado na escola que busca a igualdade de oportunidades, para todos os cidadãos, de acesso à educação. Neste sentido, há um sistema escolar integrado com trilhas gerais e vocacionais para verticalizar o ensino e suprimir percursos sem mobilidade entre perfis acadêmicos e profissionais. Entretanto, os concluintes de educação profissional têm dificuldades de encontrar espaços de trabalho ao fim da qualificação. Finlândia e Suécia são os respectivos representantes (SABATES *et al.*, 2010).

Diante do exposto, eu considero que essa tipologia heurística supera a tipologia do VoC e tem características interessante para avaliação dos SFPs a partir de resultados quantitativos dos países em políticas de bem-estar social. Provavelmente construído com o objetivo de embasar os novos quadros de qualificações nacionais devido o quadro europeu de qualificações estabelecido em 2008.

Entretanto, a variabilidade entre os países decorre por um lado, do desenho institucional da relação entre o sistema nacional de qualificação e o de educação e por outro, da dinâmica dos mercados de trabalho. O resultado é de múltiplas interações entre interesses diversos no decorrer do tempo (CARDOSO, 2010). Por isso, entendo que Sabates *et al.* (2010) não rastreou evidências históricas para evidenciar as dinâmicas das constelações de atores interligados com outros arranjos institucionais, como anunciará anteriormente. Porque Vossiek (2018) evidenciou estruturas de qualificação coletiva na Irlanda com regulação entre sindicatos e associação de empregadores.

Por isso, apresento outra tipologia formulada por Busemeyer e Trampusch (2012) a partir de duas dimensões. A primeira dimensão é o grau de envolvimento das empresas com a formação profissional inicial, através da demonstração de interesse em investir em habilidades portáteis que atendam todas as empresas do mesmo arranjo produtivo. A segunda é a demonstração do compromisso público com a formação profissional através de subsídios estatais à formação, políticas públicas de regulação e monitoramento da formação por certificação, e formulação de perfis ocupacionais e realização de exames. Também, se há o reconhecimento do título profissional para acesso ao ensino superior acadêmico.

Assim, eles estabelecem uma matriz 2x2, reproduzida no Quadro 2, a seguir.

Quadro 2 – Matriz de classificação de Sistemas de Formação Profissional.

Dimensões	Envolvimento de empresas na formação profissional inicial		
		Baixo	Alto
Compromisso público com a formação profissional	Alto	Sistema formação profissional estatal (SUE, FRA)	Sistema coletivo de formação profissional (ALE)
	Baixo	Sistema liberal de formação profissional, (EUA)	Sistema de formação profissional segmentalista (JAP)

Fonte: BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 12 (adaptado)

Dessa forma, os autores definem quatro classificações para os diferentes SFPs: “a solução liberal do treinamento estreito no trabalho, a solução segmentalista da auto-regulação, a solução estatista do treinamento estatal e, finalmente, a solução coletiva onde empresas, associações e o estado colaboram no fornecimento e financiamento de habilidades”<sup>19</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 12). E o elemento principal para evidenciar as diferenças entre estes é sobre “as decisões sobre a divisão do trabalho entre empresas, associações e o estado no fornecimento e financiamento”<sup>20</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 3) do sistema. Isso é observável na relação para solucionar problemas de ação coletiva entre a empresa e seu contexto institucional. Neste contexto é possível perceber que os fatores

<sup>19</sup> Do original: “[...] *the liberal solution of narrow on-the-job-training, the segmentalist solution of self-regulation, the statist solution of state-run training, and finally, the collective solution where firms, associations, and the state collaborate in providing and financing skills*”. Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 12 (Tradução do autor)

<sup>20</sup> Do original: “[...] *decisions on the division of labor between firms, associations, and the state in providing and financing*” Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 3 (Tradução do autor)

que explicam “a solução de problemas de ação coletiva são também influenciadores em moldar o desenvolvimento de diferentes sistemas de formação de habilidades”<sup>21</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 11).

Os autores descrevem, detalhadamente, cada classificação, exposta no quadro acima, com referência a alguns países<sup>22</sup>. O primeiro, no sistema liberal, é usado a referência do ensino estadunidense, neste a formação é proporcionada tanto de forma privada como pública, todavia, as habilidades adquiridas são genéricas e são complementadas em estágios de empregos de verão no período educacional. Ao final do curso, quando o estudante ingressa no mercado de trabalho, é necessário anos de qualificação específica na empresa nas primeiras etapas. Os autores relatam que neste país há uma dicotomia entre educação geral e vocacional, sendo que a última tem status inferior para preparar para o ingresso nas universidades. Por fim, as melhores escolas de formação profissional são as faculdades de tecnólogos. Entretanto, apresentam relações limitadas com o mercado do trabalho e ainda exigem pagamento de mensalidades.

Segundo é o sistema segmentalista pelo qual os autores se referenciam no Japão onde o jovem quando acaba a educação geral é inserido no mercado de trabalho de grandes empresas e recebem uma formação profissional intensa conhecendo diferentes áreas da empresa e recebendo cursos extras em centros de qualificação. A diferença para o sistema liberal é o forte envolvimento das empresas em financiar essa formação (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Terceiro é o sistema estatal de formação, com referências em França e Suécia onde, em contraste com o sistema liberal e segmentalista, o Estado está mais comprometido em apoiar a formação profissional como uma alternativa para o ensino superior, pois oferece de forma integrada o ensino geral, inclusive promovendo inserção de jovens, mesmo com uma fraca qualificação, na formação continuada e no emprego. Por fim, mesmo o Estado tentando expandir elementos de formação baseado na empresa os empregadores relutam a se envolver o que afasta a escola da realidade do mercado (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Quarto, denominado sistema coletivo de formação de profissional, tem destaque especial dos autores, pois há um forte compromisso do Estado quanto das empresas em investir e promover essa aquisição de habilidades. Dessa maneira, a relação conflituosa entre o governo

---

<sup>21</sup> Do original: “[...] *the solution of collective action problems are also influential in shaping the development of different skill formation systems*”. Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 11 (Tradução do autor)

<sup>22</sup> É importante destacar que existem diferenças entre os países sobre a dimensão da coordenação, pois há países que são unitários e países federados, caso do Brasil, EUA e Alemanha.

e os empregadores sobre o SFP é a evidência do forte compromisso de ambos. Todavia, neste sistema as empresas estão mais envolvidas em oferecer e financiar a formação vocacional inicial, pois há um forte envolvimento de associações intermediárias em órgãos semi-públicos denominadas “câmaras de indústria e comércio ou comitês tripartidos”<sup>23</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 14) que atuam “monitorando a implementação de perfis de treinamento e atualizando perfis para mudanças na demanda de habilidades”<sup>24</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 14). Dessa maneira, nestas acontecem as mais importantes decisões sobre a formação vocacional inicial.

A operacionalização dessas dimensões é devido às novas tendências de habilidades provenientes das mudanças tecnológicas, a partir da década de 1980, porque houve um crescimento da demanda por trabalhadores com altas habilidades. Todavia, a oferta de trabalhadores qualificados, pelos sistemas de formação profissional, não foi suficiente para supri-lá. Dessa maneira, há o aumento da desigualdade salarial. Por isso, a literatura iniciou seu foco nos SFPs (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012).

Diante do exposto, em EMLs há a tendência de encontrar lacunas nas oportunidades de emprego que aumentam a desigualdade de renda, entre outras implicações. Todavia, nas EMCs os trabalhadores menos qualificados tendem a terem mais oportunidades de obter qualificação e devido a isso, há melhor distribuição da renda (HALL; SOSKICE, 2001). Entretanto, os SFPs não estão engessados, pois através da atuação dos atores podem ocorrer reformas com alterações na instituição devido os novos arranjos políticos institucionais (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER; IVERSEN, 2012; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN; BUSEMEYER, 2012; STREECK; THELEN, 2005; THELEN, 2004).

O próximo tópico tem como meta elucidar melhor o SFP coletivo. Porque tem evidenciado melhores resultados em benefícios sociais nas pesquisas como um sistema exemplar de qualificação devido a uma rede de instituições interligadas, de forma complexa, que apoiam a “*diversified quality production*” com habilidades de alto nível, de altos salários e de alto valor agregado (THELEN, 2004). Neste sistema, também, tem ocorrido baixos índices de desemprego entre os jovens e permitido a requalificação de trabalhadores devido a desindustrialização (VOSSIEK, 2018).

---

<sup>23</sup> Do original: “[...] *chambers of industry and commerce or tripartite committees*” Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 14 (Tradução do autor)

<sup>24</sup> Do original: “[...] *monitoring the implementation of training profiles and updating profiles to changing skill demands*”. Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 14 (Tradução do autor)

## 1.6 O sistema de formação profissional coletivo

O SFP coletivo é encontrado tipicamente em países de EMC e o país mais expoente discutido na literatura é a Alemanha, porque construiu, ao longo da história, uma parceria social entre capital e trabalho sob a coordenação do Estado para igualar as forças destes atores. O resultado é o aprimoramento constante de componentes institucionais para uma economia de produção diversificada de qualidade (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN; BUSEMEYER, 2012; BUSEMEYER, 2009; CULPEPPER; THELEN, 2008; THELEN, 2004; CULPEPPER, 2003; CROUCH; FINEGOLD; SAKO, 1999; SOSKICE, 1994; FINEGOLD; SOSKICE, 1988; GILLINGHAM, 1986). Ademais, na Alemanha há o envolvimento de pequenas empresas e até autônomos na oferta da aprendizagem. Elemento raro de se encontrar em outros tipos de economias e em outras SFPs (CROUCH; FINEGOLD; SAKO, 1999).

Diante disto, Busemeyer e Trampusch (2012) explicam detalhadamente usando exemplos de países que construíram essa solução coletiva para a qualificação: Alemanha, Holanda, Dinamarca, Suíça e Áustria. Destarte, Sabates *et al.* (2010) apontam a Holanda com um SFP com baixa inserção de qualificação na empresa. Contudo, um SFP baseado na escola pode ter características coletivas, pois apresenta preocupações em comum sobre a questão da qualificação como estratégia de competição no mercado (CROUCH; FINEGOLD; SAKO, 1999). Ademais, na Alemanha, em 2018, 49,81% das matrículas em formação profissional estavam na aprendizagem dual, enquanto outros 22,98% estavam em formação profissional baseado na escola. O restante dos 27,21% estão em cursos de aperfeiçoamento para acessarem a formação profissional técnica (BIBB, 2019). Portanto, um SFP coletivo não é automaticamente oferecedor apenas de aprendizagem dual.

Neste sistema o Estado tem papel fundamental para gerenciar empregadores e sindicatos é a “chave para forjar e sustentar amplas coberturas nacionais que vinculam - em vez de separar – interesses diversos”<sup>25</sup> (MARTIN; THELEN, 2007, p. 4). Primeiro, há o poder relativo e os interesses distintivos do Estado facilitam e reforçam a coordenação contínua. A contrário, do que os teóricos neoliberais apregoam com sendo um obstáculo inevitável para o desenvolvimento da economia (MARTIN; THELEN, 2007).

---

<sup>25</sup> Do original: “[...] *key to forging and sustaining broad national coalitions that link – rather than separate – diverse interests*” Cf. MARTIN; THELEN, 2007, p. 4 (Tradução do autor)

Segundo, os Estados que delegam poderes de coordenação a entidades privadas tem mostrado resultados inferiores na (re)negociação de acordos de cooperação entre parceiros sociais daqueles que são promovidos pelo poder público, porque diferente de alguns teóricos de variabilidade que generalizam que essa coordenação é autossustentável os autores afirmam que é necessária atuação constante de entidades para (re)estabelecer o equilíbrio. Por último, alterar os interesses estratégicos dos atores privados deve ser papel crítico e positivo do Estado para preservar o emprego, pois interesses de organizações industriais poderosas e organizadas podem representar um obstáculo para importantes reformas de interesse coletivo (MARTIN; THELEN, 2007).

Fica claro que o Estado tem papel crucial no gerenciamento das coordenações e das estruturas corporativas, para assim, melhorar a formação dos desempregados, construir coalizões políticas do setor privado para apoiar políticas de Estado e alinhar interesses do setor privado para melhorar a economia do país. Portanto, um modelo de gestão tripartite é importante para equilibrar o SFP coletivo, como o Alemão (MARTIN; THELEN, 2007).

Dessa forma, Busemeyer e Trampusch (2012, p. 23-24) evidenciam os quatro aspectos que suportam o SFP coletivo, a saber:

- 1) Alto envolvimento das empresas em prover e administrar a formação;
- 2) As associações intermediárias com o importante papel dos sindicatos patronais, federações e sindicatos de empregados em administrar e realizar reformas no SFP;
- 3) Portabilidade de qualificação obtida em cursos de acordo com uma normatização nacional reconhecida pelas associações intermediárias; e
- 4) Qualificação profissional no modelo dual ou de estágio providos por empresas ou escolas.

A operacionalização destes aspectos primeiramente observa que as empresas têm grande participação em prover, administrar e financiar, com um ônus considerável, a formação profissional inicial. Segundo, devido a forte participação das empresas as associações intermediárias de empregadores e os sindicatos, inseridos em câmaras ou comitês, atuam na administração e reformulações necessárias no sistema com atualizações dos perfis de treinamento e implementação de novos perfis mantendo a flexibilidade do sistema. As câmaras e os comitês têm “poderes” superiores ao estado e ao mercado, pois tem o envolvimento de todas as partes interessadas e atuam no cotidiano da formação profissional à nível estadual (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Terceiro aspecto, é a padronização e a portabilidade das certificações a nível nacional. Assim, a formação, mesmo ofertada pelas empresas, segue as normas nacionais. A portabilidade de habilidades é um elemento importante para os sindicatos, pois é possível padronizar os salários à nível nacional. Por fim, essa padronização colabora com as pequenas e médias empresas que se beneficiam com os trabalhadores qualificados provenientes das grandes empresas. No último aspecto, a formação não ocorre apenas na escola, ou apenas nas empresas, isto é, acontece de forma concomitante, pois o aprendiz não é um estudante para a empresa e sim um empregado com grandes responsabilidades. Quando a formação profissional é baseada na escola há programas de estágio em empresas (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Conhecidas os quatro aspectos que sustentam os sistemas de formação coletiva os autores destacam o ponto teórico crucial do extensivo envolvimento das empresas na formação profissional que é a “combinação particular de restrições benéficas e recursos para ação coletiva”<sup>26</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 16), isto é, um equilíbrio entre autonomia das empresas na formação e restrições estatais ou dos sindicatos a esta. Os benefícios dessa estabilidade são a paz associativa, uma força de trabalho com altas habilidades e cooperativa que reforça a necessidade da construção associativa de organizações para o bem comum (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Todavia, apesar do desenho do SFP, devido a atuação do Estado, convergir para o bem comum há sempre conflitos de (re)negociação em quatro pontos nevrálgicos entre as associações intermediárias que são:

[...] a relação entre a autonomia da empresa e o monitoramento (semi-) público (quem controla a formação de habilidades?), a relação entre educação vocacional e treinamento baseada na empresa e na escola (quem fornece formação de habilidades?), o financiamento da formação de habilidades (quem paga pela formação de habilidades?), e a relação entre educação vocacional e treinamento e o sistema de educação geral<sup>27</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 16).

<sup>26</sup> Do original: “[...] *particular combination of beneficial constraints and resources for collective action*”. Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 16 (Tradução do autor)

<sup>27</sup> Do original: “[...] *the relationship between firm autonomy and (semi-)public monitoring (who controls skill formation?), the relationship between firm-based and school-based vocational education and training (who provides skill formation?), the financing of skill formation (who pays for skill formation?), and the relationship between vocational education and training and the general education system*”. Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 16 (Tradução do autor)



Portanto, os conflitos sobre a autonomia das empresas sobre a formação e a extensão das restrições impostas por sindicatos ou governos sempre, de forma regular, aconteceram inseridos nestes quatro pontos nevrálgicos. Os autores aprofundam na explicação de cada ponto. O primeiro é a relação entre a autonomia da empresa e o monitoramento (semi-) público (quem controla a formação de habilidades?) isto é, a partir da definição de competências do Estado, das empresas, do mercado ou do Estado em conjunto com as empresas, há a realização do monitoramento da formação através dos processos de certificação de habilidades, padronização e formulação de perfis profissionais. O segundo ponto centra-se na questão de quem fornece as habilidades, isto é, a relação entre a formação baseada na escola e a baseada na empresa. O autor lembra que todos os diferentes SFPs combinam teoria e prática no ambiente do trabalho, contudo, as diferenças estão em relação a implementação exata deste momento e a importância desse aprendizado concomitante, denominado dual (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

O terceiro ponto de conflito nevrálgico é o financiamento, isto é, compartilhados pelo estado, empregadores e indivíduos. Assim, os custos da infraestrutura das escolas profissionais, a sua respectiva regulação e os componentes para o aprendizado são divididas entre Estado e empresa e o custo do indivíduo compreende receber um baixo salário para assim, obter uma qualificação de alto nível. O quarto e último, é a relação entre a educação profissional e o sistema educacional geral, isto é, a portabilidade das habilidades profissionais e a mobilidade dos formandos através dos setores educacionais. É possível visualizar esse ponto através da facilidade de transição da educação básica para o profissional e em seguida para o sistema de ensino (superior) mais desenvolvido no SFP coletivo (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Todavia, a Alemanha ainda não tem os avanços de Áustria e Suíça que introduziram dupla qualificação que levam a formação profissional para o ensino superior acadêmico quanto o secundário acadêmico leva para o ensino superior tecnológico, dessa maneira, aumentou a permeabilidade entre os SFPs e geral. Outro fato é a iniciativa da União Europeia (UE) em criar o Quadro de Qualificações Europeu estimulando que os países estabeleçam seus quadros nacionais para atrair os estudantes que finalizam a formação profissional continuarem seus estudos no ensino superior em bacharelado (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Os autores detalham que para instrumentalizar esses quatro pontos nevrálgicos houve uma postura para extrair o contexto e a história das lutas políticas entre os interessados na concepção e redesenho do sistema de formação profissional, isto é, “as posições empiricamente

observáveis de atores e coalizões de atores”<sup>28</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 20), a partir de revisão da literatura, pesquisa histórica e entrevistas.

Neste contexto de luta política, eles apresentam duas dimensões empíricas. A primeira é no contexto da vontade das empresas de se associarem e assim, organizar uma coordenação. E quando mais forte for esta, mais envolvimento haverá no treinamento a partir das empresas porque a competição entre as mesmas pelo mercado é reduzida. Os autores destacam, as obrigações públicas e sociais impostas pelas câmaras e comitês estaduais que incentivam a participação nas associações. Por isso, as características das empresas são determinantes na moldagem dos SFPs. A segunda, que diz respeito ao envolvimento do estado, os autores evidenciam que há dentro do grupo de sistema de formação coletiva países que tem maior participação do Estado (Áustria e Dinamarca) devido a influência dos sindicatos e características de centralização estatal (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Bussemeyer e Iversen (2012, p. 206) também defendem a importância de observar empiricamente “a configuração institucional do sistema de negociação salarial”<sup>29</sup>, porque os sindicatos e as negociações coletivas são influentes no mercado de trabalho. Logo, eles concluem que “não é possível entender as instituições de formação e de configuração de salários isolada uma da outra”<sup>30</sup> (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012, p. 206). Dessa maneira, “quanto maior o papel dos sindicatos e da negociação coletiva, menor será o efeito direto dos gastos públicos no treinamento”<sup>31</sup> (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012, p. 208).

Os autores detalham os dois tipos de configurações salariais. A primeira, baseada no mercado, são aqueles que têm capacidade de financiar sua formação e recebem como retorno todo o investimento feito em forma de salário. Do contrário, quando há gastos público no treinamento há um retorno menor salarial, pois não houve um investimento individual. Neste há uma transição da educação geral para o treinamento com muita dificuldade, pois há poucas oportunidades de estágios. E os autores explicam a razão:

A razão econômica é simples: à medida que os salários dos trabalhadores qualificados aumentam, mais jovens querem adquirir essas habilidades, mas a demanda por trabalhadores qualificados diminui e, portanto, também a inserção no sistema de treinamento. O resultado é o racionamento. A fraqueza deste arranjo é que o governo

---

<sup>28</sup> Do original: “[...] *the empirically observable positions of actors and actor coalitions*”. Cf. BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 20 (Tradução do autor)

<sup>29</sup> Do original: “[...] *the institutional setup of the wage-bargaining system*”. Cf. BUSEMEYER; IVERSEN, 2012, p. 206 (Tradução do autor)

<sup>30</sup> Do original: “[...] *it is not possible to understand training and wage-setting institutions in isolation from each other*”. Cf. BUSEMEYER; IVERSEN, 2012, p. 206 (Tradução do autor)

<sup>31</sup> Do original: “[...] *the greater the role of unions and collective bargaining, the smaller is the direct effect of public spending on training*”. Cf. BUSEMEYER; IVERSEN, 2012, p. 208 (Tradução do autor)

não tem nenhuma maneira direta de influenciar o ingresso de aprendizes, porque isso cai no domínio da autonomia da empresa<sup>32</sup> (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012, p. 209).

A segunda é baseada na centralização da determinação salarial (ou sem determinação). Esta acontece em países com associações de empregadores e sindicatos fortes o que ocorre a compressão salarial. Isto porque, primeiro, quando há um forte envolvimento financeiro das empresas na formação dos trabalhadores semiqualeificados os salários destes permanecem muito próximos dos altamente qualificados. Assim, há menos estratificação no mercado de trabalho, isto é, menos desigualdade. Segundo os sindicatos afetam os SFPs nas empresas, pois requerem que todos os trabalhadores qualificados em uma mesma ocupação sejam pagos igualmente. Exigem, também, que todos os aprendizes tenham a garantia da contratação ao fim de sua formação. Por fim, determinam a extensão do racionamento dos espaços de treinamentos para atender a juventude e diminuir a estratificação (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012).

Nessa configuração, os gastos públicos em formação são necessários para oportunizar treinamento, pois os indivíduos não são capazes de adquirir seu treinamento, contudo, esses gastos são provenientes de subsídios fiscais. É importante, lembrar que a transição do treinamento para o emprego nesse sistema é menos dificultosa. Portanto, a configuração salarial e o sistema de formação têm influência direta na política de formação coletiva (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012).

Diante do exposto, a literatura do SFP coletivo enfatiza que uma coalização entre capital e trabalho sob uma atuação do Estado, para equilibrar as forças entre os representantes de cada segmento, não apenas beneficiará a macroeconomia, mas também o próprio SFP (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER; IVERSEN, 2012; BUSEMEYER, 2009; SOSKICE, 1994; FINEGOLD; SOSKICE, 1988).

Essa tipologia apresentada no capítulo sobre os desenhos de SFPs serve como base para uma perspectiva de variedade de SFP nas quais existem diferentes configurações de recursos e contrastes institucionais que influencia a decisão dos empresários sobre a formação (VOSSIEK, 2018). E o capítulo sobre o SFP coletivo explicita que uma configuração benéfica no qual o empresário investe em habilidades é fundamental para suportar este.

---

<sup>32</sup> Do original: “*The economic reason is simple: as skilled wages rise, more young people want to acquire the skills, but the demand for skilled workers declines and hence also the intake into the system. The result is rationing. The weakness of this arrangement is that the government has no direct way of influencing the intake of apprentices, because this falls within the domain of firm autonomy*”. Cf. BUSEMEYER; IVERSEN, 2012, p. 209 (Tradução do autor)

## 1.7 O sistema de formação profissional brasileiro

No Brasil, o primeiro SFP nacional surge com a Rede Federal em 1909, com o Decreto n. 7.566, que criava nas capitães dos estados do País Escolas de Aprendizagem de Artífices (BRASIL, 1909). Dessa maneira, surge de forma a atender os menos afortunados com o indispensável preparo técnico e intelectual. Logo, não há qualquer menção de atendimento de demanda do mercado de trabalho. Porque, as escolas formam usadas como “político-representativo” (CUNHA, 2000, p. 66), a fim de serem uma moeda de troca política entre as oligarquias da União e dos estados (CUNHA, 2000). Ademais, é um período no qual as relações de trabalho são oriundas do período escravocrata, inclusive com castigos físicos (BARBOSA, 2003; OLIVEIRA, 2002; PAOLI, 1992).

Por isso, apenas em 1930 é instituído o Ministério da Educação na tentativa de aprimorar a educação da população do País, pois com os programas de imigração estimulados ao fim da escravidão, a população nativa estava desqualificada para atender as demandas do mercado de trabalho (BRESSER-PEREIRA, 2016; IBGE, 2007; REIS, 2007; BARBOSA, 2003; PAOLI, 1988; FONSECA, 1986). Todavia, durante a “era” Vargas ao invés de modernizar a Rede Federal a escolha foi instituir uma instituição nacional com foco na oferta de trabalhadores de acordo com a demanda da indústria e sob a supervisão exclusiva dela, o SENAI (BRASIL, 1942c).

Diante deste novo contexto, há, a partir deste momento, duas instituições à nível nacional. Por um lado, a Rede Federal estava responsável pela formação profissional de técnicos. Por outro lado, o SENAI tinha como missão ofertar trabalhadores através de cursos de aprendizagem. Logo, ficou estabelecida uma dicotomia entre as duas instituições, pois os concluintes dos cursos de aprendizagem, de no mínimo dois anos, poderiam continuar seus cursos na Rede Federal no primeiro ciclo industrial desde que no mesmo ofício (BRASIL, 1942g).

Na sequência, na República Populista, há o início da tentativa de equivalência entre os cursos de aprendizagem com os cursos técnicos básicos (CUNHA, 2005). Todavia, apesar da atuação dos atores da CNI na defesa dessa equivalência, a mesma não ocorre. Na verdade, não há mais a exclusividade do SENAI em oferecer cursos de aprendizagem e extraordinários, pois a Rede Federal também consegue autorização para atuar nestas modalidades. Neste sentido, há o início da pulverização das ações de formação profissional (BRASIL, 1959b, a). Ao mesmo tempo, há o começo da dualidade no que tange os cursos de aprendizagem e extraordinários, pois eles seriam oferecidos em instituições com concepções filosóficas diferentes. Por um lado,

controlado pelo Estado, por meio da Rede Federal. Por outro lado, controlado pela associação de empregadores, representando o SENAI (BRASIL, 1959b, 1961).

No período militar, há a equivalência entre os cursos de aprendizagem e os cursos técnicos básicos, desde que as áreas de estudos equivalentes fossem contempladas. Portanto, a partir deste momento a dualidade entre as duas instituições é ampliada, pois trabalhadores seriam formados para o mesmo ofício através de cursos técnicos básicos ou de aprendizagem (BRASIL, 1971). Contudo, é neste período que um programa de rápida qualificação recebe mais atenção. O PIPMO altera substancialmente a oferta de cursos do SENAI e inicia a pulverização da educação profissional para entidades sem a respectiva vocação e para empresas (ELY, 1984). Por isto, no final deste período os cursos de aprendizagem eram a menor oferta desta instituição (BARRADAS, 1986).

Em seguida, com o advento da democracia no País há tentativas de unificar as ações da oferta de educação profissional das duas instituições<sup>33 34 35</sup> (TANCREDI, 2008). Contudo, houve uma forte atuação política no Congresso Nacional na defesa da autonomia do SENAI<sup>36 37 38</sup>. Assim, há a continuidade da dualidade que é ampliada com a equivalência entre cursos técnicos de nível médio e cursos de aprendizagem<sup>39</sup>. Ademais, há a tentativa de alavancar os cursos de aprendizagem com o aumento da sua respectiva oferta e espaços de discussão, porque se identificaram 1,2 milhão de espaços de aprendizagem disponíveis. Todavia, havia apenas 50

---

<sup>33</sup> Proposta original do PL. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>34</sup> Protocolos de Compromissos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category\\_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 01 nov. 2019.

<sup>35</sup> Proposta de Emenda a Constituição 295/2008. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=604681&filename=Tramitacao-PEC+295/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=604681&filename=Tramitacao-PEC+295/2008)> Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>36</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>37</sup> Proposta de Emenda a Constituição 295/2008. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=604681&filename=Tramitacao-PEC+295/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=604681&filename=Tramitacao-PEC+295/2008)> Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>38</sup> Debates nas Comissões de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=250>> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>39</sup> Portaria MTE nº 723 /2012. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mte-723-2012.htm>> Acesso em: 14 dez. 2019.

mil aprendizes contratados no país<sup>40 41 42 43 44</sup> (BRASIL, 2000, 2005). Após essas ações, atualmente, há em média 400 mil aprendizes por ano, número longe do potencial possível de aprendizes no País.

De forma paralela, no período democrático, houve ações do Governo Federal a fim de estimular a oferta de formação profissional, principalmente com cursos de rápida qualificação. Estas potencializaram a pulverização do período militar (CASTIONI, 2002, 2013; CUNHA, 2005; BRASIL, 2003). Todavia, não foram criados mecanismos a fim de direcionar os itinerários formativos durante a vida do trabalhador. Por isso, os cursos de rápida qualificação não têm colaborado nem com a elevação da escolaridade dos trabalhadores e nem com a obtenção de um ofício (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010; KRUGER, 2006; FOGAÇA, 2003).

Não obstante, a presente pesquisa tem como objetivo elucidar as micro ações individuais dos atores apresentado os fatos e, de forma inédita, os contra fatos que estabeleceram o percurso das instituições que coordenam o SFP brasileiro, tendo como espelho o exemplo alemão. Neste sentido, os próximos capítulos apresentarão a evolução do SFP de Alemanha (resumido) e Brasil.

---

<sup>40</sup> Portaria MTE nº 615/2007. Disponível em: <[http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/p\\_20071213\\_615.pdf](http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/p_20071213_615.pdf)> Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>41</sup> Portaria MTE nº 723 /2012. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mte-723-2012.htm>> Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>42</sup> Portaria MTE nº 983/2008. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=210634>> Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>43</sup> Portaria MTE nº 1.535/2009. Disponível em: <<https://www.contabeis.com.br/legislacao/195141/portaria-mte-1535-2009/>> Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>44</sup> Boletim da Aprendizagem Profissional – Janeiro à Dezembro de 2018.

## **2 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NO ADVENTO DA INDUSTRIALIZAÇÃO NA ALEMANHA E NO BRASIL**

Nas revoluções capitalistas mais expoentes a parcela da aristocracia em declínio se associou a setores sociais emergentes (ex. Inglaterra, Alemanha e Japão). Neste sentido, para transferir o poder das oligarquias para uma classe média de empresários e tecno burocratas era necessário um Estado autoritário e desenvolvimentista, pois sem ele essa mudança seria improvável (BRESSER-PEREIRA, 2016; THELEN, 2004). E no Brasil não foi diferente.

Neste sentido, primeiramente será evidenciado como as constelações dos atores se posicionaram sobre o SFP alemão, isto é, quais foram suas posições durante a reforma e por quê. Em seguida, haverá a análise profunda do período análogo brasileiro com a observação da interação causal entre as estruturas institucionais das relações industriais, sistemas educacionais, mercados de trabalho e os atores políticos (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; MAHONEY; THELEN, 2010; BUSEMEYER, 2009). Por último, ocorrerá o cotejamento entre os dois períodos explorando às diferenças de posicionamento dos atores e os respectivos resultados dos mesmos (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003).

### **2.1 A resistência das guildas**

Muito antes de um Império, ainda em um sistema feudal nos séculos XIV e XV, as guildas de artesãos e de pequenos comerciantes eram responsáveis pela qualificação de novos trabalhadores ou mestres artesãos (FROMMBERGER; REINISCH, 2004). As guildas naquela época eram o sistema social e político atuando de forma associativa em países como Itália, França, Espanha e no norte da Europa (FONSECA, 1986; STREECK; SCHMITTER, 1985). Neste período já ofereciam um treinamento baseado na empresa com três princípios. O primeiro da vocação pessoal, o segundo sobre a auto regulação e por último, o princípio do aprendizado enquanto trabalha (GREINERT, 2004; FONSECA, 1986). Todavia, com a revolução industrial estas perderam importância social e econômica (FROMMBERGER; REINISCH, 2004; DEISSINGER, 1994; FONSECA, 1986).

Entretanto, as guildas alemãs sobreviveram devido a um forte poder associativo mesmo quando em 1869 houve, a partir do Império, uma liberação de espaços de aprendizagens, isto é, não havia restrições de quem poderia abrir uma loja e inserir aprendizes. Este fato aumentou a exploração de aprendizes e prejudicou a qualidade dos formandos, pois não havia uma regulação dos espaços de formação (THELEN, 2004; DEISSINGER, 1994). Todavia, é neste

momento que é obrigatória a presença dos aprendizes nas *Fortbildungsschulen* (Escolas de Treinamento), a fim de complementar a formação profissional e as comunidades tinham a liberdade de desenharem seus estatutos para atender as demandas de habilidades necessárias para aquela região (DEISSINGER, 1994). Com a unificação da Alemanha em 1871 a tensão entre os liberais e a associação de artesãos se assevera. Assim, o partido conservador, junto com o partido de centro e nacional liberal, representava as demandas da velha classe média contra os liberais e os sociais democratas (GOMES, 2008).

O Império se associa aos artesãos, pois entende que essas associações seriam instituições importantes para evitar uma polarização política e a desintegração social. Dessa maneira, delegou as essas associações uma responsabilidade para-pública na área de aprendizagem e treinamento. Essa ação preveniu uma degeneração do aprendizado, pois a associação corporativa tinha um papel importante de supervisão e monitoramento da qualidade do ensino (CULPEPPER; THELEN, 2008).

Ao mesmo tempo os incipientes industriais tentavam se descolar das estruturas tradicionais das guildas, pois acreditavam que a qualificação deveria ser flexível e adaptável as demandas do mercado. Neste sentido, entendiam que uma nova legislação que visava fortalecer a associação voluntária dos artesãos prejudicava a autonomia da nova classe de industriais, pois deveriam se adequar e subordinar as câmaras de artesãos que não atendiam na totalidade as suas respectivas necessidades de qualificação (THELEN, 2004).

Neste contexto, em 1897, a *Handwerkerschutzgesetz* (Lei de Proteção dos Trabalhadores do Comércio de Artesanato) concede amplos poderes na área de aprendizes para as associações de artesãos e determina que todos os mestres artesãos deveriam obrigatoriamente associar-se as câmaras de artesanato. Essas *Handwerkskammern* (câmaras de artesãos) receberam o papel de aprovar regulamentações sobre o conteúdo, verificar a qualidade da qualificação e realizar a verificação de aprendizagem dos aprendizes (FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004). Ademais, havia a obrigatoriedade das câmaras em fundar e manter as *Fortbildungsschulene* os mestres artesãos eram obrigados a liberar os aprendizes para estas escolas (DEISSINGER, 1994).

Entretanto, os industriais conseguiram, através de influência no Parlamento, fazer com que as organizações de artesanato apoiassem o mercado de forma regionalizada. Portanto, as características tradicionais das guildas com treinamento baseado na empresa são revividas e nesse sentido, emerge o modelo de qualificação alemão baseado na empresa (FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004). Essa nova legislação é vista como um suporte institucional crucial para uma economia de produção, para elevar o desempenho do



país nos mercados mundiais, pois todos os outros segmentos da economia recebiam trabalhadores desta qualificação.

Outro motivo era a incapacidade de os estabelecimentos de artesanato contratar todos os seus aprendizes, porque eram empresas pequenas. “Em suma, a Lei de 1897 era absolutamente fundamental para a trajetória futura do treinamento vocacional Alemão”<sup>45</sup> (THELEN, 2004, p. 47), com uma característica moderna para época, mas não liberal. Logo, um SFP de suporte institucional crucial para uma economia de “*diversified quality production*” e um modelo de parceria social entre o trabalho e o capital que tem sido desde então um pilar central no sistema de formação alemão (THELEN, 2004).

Outro elemento importante para sustentar o SFP alemão foram as ideias de Kerschensteiner com as *obligatorische fachliche Fortbildungsschulen* (Continuação obrigatória nas escolas vocacionais), pois elas substituiriam as escolas de cunho mais geral nas quais os aprendizes não tinham interesse, pois as matérias básicas não tinham qualquer ligação com o ensino das profissões. Neste sentido, as novas escolas de Kerschensteiner buscavam aumentar a permanência dos jovens, acima de 14 anos, na escola com ensinamentos práticos sobre suas profissões em conjunto com uma consciência cívica de atuação cidadã (DEISSINGER, 1994). Todavia, não existia, ainda, a obrigatoriedade mínima de estudos em escola regular determinada por legislação (DÖBERT, 2007).

Com o passar dos primeiros anos da nova legislação o monopólio político dos artesãos sobre a qualificação de trabalhadores, para todos os segmentos da economia, não conseguia mais atender a crescente demanda da indústria de máquinas pesadas. Neste sentido, esse grupo começou a fomentar espaços de qualificação extras em suas fábricas para que as demandas fossem supridas. Logo em seguida, teve início o desenho de escolas de formação profissional, em 1908, com a criação do Comitê Alemão de Educação Técnica (acrônimo em alemão *DATSCH*) patrocinado pela associação de engenheiros e associação de empresas de construção de máquinas daquele país (FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004).

É importante destacar que inicia no fim deste período uma disputa entre dois grupos pela maneira de como a qualificação acontece. Enquanto artesãos eram contra um processo de padronização dos quadros de qualificação os industriais buscavam estabelecer níveis mínimos de qualificação e propagá-los por todo o território alemão com o objetivo de oferecer mão de obra adequada para todo o grupo de associados. Dessa maneira, o novo modelo de qualificação industrial, ainda sem capacidade de certificação, surge de forma paralela com elementos de

---

<sup>45</sup> Do original: “*In sum, the 1897 law was absolutely key to the future trajectory of German vocational training*”. Cf. THELEN, 2004, p. 47 (Tradução do autor)

tangência e também de conflito baseado na experiência do sistema (THELEN, 2004). Este modelo foi posteriormente adotado em outros campos, como comércio, finanças, seguro e transporte (FROMMBERGER; REINISCH, 2004). Portanto, a associação de empresas “procurou internalizar a formação de habilidades e incorporar treinamento em uma estratégia de produção segmentalista mais ampla baseada na cooptação do trabalho e no paternalismo da empresa”<sup>46</sup> (THELEN, 2004, p. 56).

Em 1911, *DATSCH* promoveu um fórum com grandes empresas de máquinas (ex. *A.E.G., Borsig, Loewe e Eckert*), pois havia uma escassez de habilidades nos centros urbanos da Alemanha. Neste momento, os responsáveis pelo comitê persuadiram as empresas a manterem o equivalente de 10% a 15% da sua força de trabalho total com aprendizes porque a gestão da concorrência intensificada e a redução do treinamento por parte das empresas apenas agravaria o problema. Portanto, este fato evidencia que os empresários foram atuantes tanto na consolidação quanto na manutenção deste sistema e a partir de uma coalizão usaram o SFP como um elemento de estratégia competitiva de mercado (THELEN, 2004).

Os sindicatos neste período eram em sua grande maioria formado por trabalhadores com qualificação. Neste sentido, havia uma coalização entre artesãos e sindicatos a fim de estabelecer uma reserva de mercado, isto é, buscavam controlar a oferta de trabalhadores. Dessa maneira, os sindicatos se organizavam quase que exclusivamente na área dos artesãos. Com a exclusividade de certificação na nova Lei os sindicatos atuaram em conjunto com as câmaras para regular a oferta de mão de obra, fato que justifica a escassez de pessoas qualificadas nos grandes centros urbanos anos mais tarde (THELEN, 2004). Estes elementos evidenciam que já havia neste momento um mercado de trabalho com barganha sindical e espaços de discussão tanto salarial quanto de qualificação.

Em seguida, entre 1914 a 1918 acontece a primeira guerra mundial e a Alemanha esteve em um papel central compondo a Tríplice Aliança junto com Itália e o Império Austro-Húngaro, dessa forma, um período de perdas econômicas para todo o mundo. Com o fim da guerra a Alemanha é derrotada e perde território e é submetida a duras imposições determinadas no tratado de Versalhes. Nesse período pós-primeira guerra, em substituição ao Império Alemão, surge a República de Weimar que é uma coalizão do próprio povo alemão e isso reconfigura, mais uma vez, os atores devido a novos imperativos econômicos e políticos (THELEN, 2004).

---

<sup>46</sup> Do original: “[...] sought to internalize skill formation and incorporate training into a broader segmentalist production strategy based on labor cooptation and company paternalism”. Cf. THELEN, 2004, p. 56 (Tradução do autor)

Diante do exposto, é importante destacar que a partir deste momento na Alemanha já havia uma cultura, proveniente das guildas medievais, de qualificação baseada na empresa. Isso é comprovado com o ato do governo, imperial, em conceder exclusividade de certificação à apenas os artesãos. Também já havia uma associação entre os sindicatos e o grupo de artesãos para controlar a oferta, isto evidencia uma colaboração entre capital e trabalho (GOMES, 2008; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; GREINERT, 2004; THELEN, 2004).

Contudo, no fim deste período há o início de uma disputa de forças entre dois grupos (industriais e artesãos) na política de qualificação, neste sentido, corrobora com a cultura de que a qualificação deveria ser provida na empresa e de acordo com suas necessidades. Em seguida, haverá a profunda análise do período brasileiro análogo para perceber como a constelação dos atores se posicionaram sobre as reformas do SFP.

## **2.2 A “era” Vargas**

Antes de detalharmos as reformas no SFP ocorridas no período Vargas é necessário contextualizar o ponto de partida. Por este motivo, é importante apresentar como pensavam governo, empresários e sindicatos sobre o SFP que tinha recém emergido. Contudo, é importante destacar que o Brasil colônia tinha um sistema de aprendizagem baseado em guildas. Inclusive com uma estrutura de avaliação independente no qual o juiz de ofício era responsável pela avaliação do aprendiz para certificar se sua aprendizagem estava de acordo com os padrões exigidos. Não é de interesse dessa pesquisa os mecanismos da época, pois não há registros sólidos para identificá-los. Entretanto, é importante salientar que com a primeira constituição há a supressão desse sistema pelo Estado (BRASIL, 1824). O exemplo europeu pode elucidar o contexto dessa decisão.

A idade de ouro da industrialização era o novo imperativo do momento e precisava da prática do emprego livre. Esta dependência das guildas para oferecer trabalhadores não agradava a nova classe de industriais. Neste sentido, a partir do final do século XVII essas guildas foram abolidas ou perderam seus privilégios em diferentes países europeus (DEISSINGER, 2004; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; TROGER, 2004). Portanto, ao que parece, o novo Brasil Império seguiu a tendência sob o discurso de que o emprego livre era condição necessária para a industrialização (DEISSINGER, 2004; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; TROGER, 2004) e retirou sua capacidade de atuação de forma autoritária através de um desgaste político (STREECK; THELEN, 2005).

Diferente dos EUA, que foram colonizados por um país industrial, a colônia brasileira era um espaço de exploração mercantil de *commodities* agrárias. Portanto, não havia em 1824 uma indústria no Brasil, mas apenas uma intenção governamental desta (BRESSER-PEREIRA, 2016). Neste sentido, de acordo com a teoria de distribuição do poder o Estado, a partir da alteração do discurso de crenças, retirou o poder de aprendizagem das guildas brasileiras (PIERSON, 2015).

Contudo, não estabeleceu uma nova organização ou instituição para o desenvolvimento do aprendizado. O motivo era o entendimento de que essas ocupações eram irrelevantes para o desenvolvimento do país. Os jesuítas que atuavam no ensino dos ofícios, fora do contexto de corporações, continuaram a receber órfãos e filhos de famílias pobres para ensinarem a estes as profissões de carpinteiros, sapateiros e pedreiros (CUNHA, 2000; FONSECA, 1986).

Obviamente, entre os séculos XVI e XIX, o Brasil recebeu em torno de quatro milhões de escravos. De acordo com estimativas, este valor representa um terço do total de africanos transportados no mundo com esse objetivo. Neste sentido, a escravidão se estabeleceu como o esteio da força de trabalho em praticamente todos os setores da sociedade (REIS, 2007) e, por isso, não havia relações de mercado de trabalho (BARBOSA, 2003). De forma adicional, apenas em 1872 houve o primeiro censo que registrou o número de escravos no país. Nesta época, 16 anos antes da abolição, essa parcela representava 15% do total da população (REIS, 2007). Neste sentido, não houve um pensamento nacional sobre uma coalizão entre capital e trabalho sobre a formação profissional ou aprendizagem no Brasil Império (FONSECA, 1986).

Dessa maneira, a abolição da escravatura em 1888 e o início da primeira república, com uma industrialização modesta, muda a lógica do trabalho no Brasil, pois agora não havia mais escravos para atuar tanto no setor agrário quanto no pequeno parque industrial brasileiro (WEINSTEIN, 2000). Todavia, o legado do Brasil colônia é uma relação de não-mercado devido a escravidão (BARBOSA, 2003). Porque com a herança da escravidão o novo período carrega algumas relações de trabalho antigas tais como castigos corporais, principalmente para menores aprendizes, apoio policial para atividades coercitivas de conflitos trabalhistas, proteção do Estado para o patrão devido reclamações trabalhistas e variados tipos de assédios para as trabalhadoras mulheres (OLIVEIRA, 2002).

Por isto, em detrimento aos novos trabalhadores de classes populares que eram formadas por mestiços com condição de vida miserável devido a pobreza, analfabetismo e baixa produtividade no trabalho o governo da época estimula programas de imigração ao invés de programas de qualificação (BRESSER-PEREIRA, 2016; PAOLI, 1988; FONSECA, 1986).

Portanto, no período 1884-1933, quatro milhões de imigrantes chegaram ao Brasil (IBGE, 2007).

A imigração teve tanto impacto que o cônsul estadunidense, na década de 20, afirmou que não existia outro país no qual o setor industrial tinha tanta disponibilidade de mão de obra cobrando baixos salários como o Brasil (WEINSTEIN, 2000). O “imigrantismo” agia de forma dinâmica sobre a economia, pois estes estavam disponíveis a preencher os papéis disponíveis na nova “Pátria Livre” (BARBOSA, 2003). Dessa forma, não havia regulação do mercado de trabalho e por este motivo não havia um salário mínimo no País. Assim, houve a instrumentalização da organização familiar como unidade proletária no novo mercado de trabalho. Dessa maneira, o pagamento era realizado apenas para o chefe da família através do salário família (PAOLI, 1992).

Todavia, com a imigração houve a formação de um grupo de classe média burguesa e profissional que seriam os primeiros industriais no Brasil à nível de empresa (BRESSER-PEREIRA, 2016). Contudo, no campo político não havia um espaço democrático de participação popular, pois “uma série de oligarquias regionais monopolizou o poder político, manipulando eleições e reduzindo a participação popular” (WEINSTEIN, 2000, p. 71). O Brasil era um país “periférico, agrícola e subdesenvolvido, e sua estrutura social era simples” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 80). A economia estava na mão de uma reduzida e poderosa oligarquia, pois não existia qualquer grupo social com o mínimo de consciência para se opor (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Dessa maneira, de um lado havia as oligarquias agrárias em estruturas cooperativas que cooptava qualquer ação nacional para estimular ainda mais a industrialização. Do outro lado, a indústria tinha abundância de mão de obra qualificada devido a imigração. Portanto, não havia um contexto de necessidade de qualificação para o atendimento da demanda do mercado (CUNHA, 2000). Apesar desse contexto, a indústria, ainda incipiente, começara a pressionar o governo e exigir mão de obra qualificada. Neste sentido, em 1906 Afonso Pena, quando assumiu a Presidência, manifesta apoio para a criação e multiplicação de institutos técnico e profissionais que até aquele momento eram iniciativas de alguns Estados da Federação. Na história brasileira era a primeira vez que o dirigente máximo do País fazia referência a qualificação (FONSECA, 1986).

Contudo, apenas em 1909, quando Nilo Peçanha assume a presidência, as Escolas de Aprendizes Artífices (EAA) foram criadas em cada estado do país por meio do Decreto n. 7.566/09 sob a supervisão do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio com a defesa da formação de operários em escolas na tentativa de reproduzir o ambiente fabril (CUNHA, 2005;

BRASIL, 1909). Era a primeira instituição conectada em rede com caráter federal (CUNHA, 2000; FONSECA, 1986). Entretanto, o novo Decreto não dimensionava uma relação entre demanda e oferta de qualificação (BRASIL, 1927). Também, não houve um dimensionamento dos locais das escolas de acordo com a produção (CUNHA, 2000). Uma prova do desequilíbrio é o número de trabalhadores na indústria de manufatureira em relação ao número de estudantes nas EAA, conforme evidenciado na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Distribuição do número de estabelecimentos industriais, de operários (1907) e de estudantes nas EAA (1911) de acordo com as Unidades da Federação.

UF	Número de Estabelecimentos	Número de Operários	Número de Alunos EAA
Amazonas	92	1167	70
Pará	54	2539	95
Maranhão	18	4545	104
Piauí	3	355	85
Ceará	18	1207	100
Rio Grande do Norte	15	2062	83
Paraíba	42	1461	134
Pernambuco	118	12042	125
Alagoas	45	3775	151
Sergipe	103	3027	120
Bahia	78	9964	70
Espírito Santo	4	90	166
Rio de Janeiro	207	13632	282
Distrito Federal	670	35243	-
São Paulo	326	24186	121
Paraná	297	4724	293
Santa Catarina	173	2102	130
Rio Grande do Sul	314	15426	-
Minas Gerais	531	9555	61
Goiás	135	868	93
Mato Grosso	15	3870	108
<b>BRASIL</b>	<b>3258</b>	<b>151840</b>	<b>2391</b>

Onde: UF – Unidade da Federação; e, EAA – 1911.

Fonte: Centro Industrial do Brasil, O Brasil, suas Riquezas Naturais, suas Indústrias. Rio de Janeiro, Oficinas Gráficas M. Orosó e C., 1909, v. III. *Apud* CUNHA, 2000, p. 69.

Os números apresentados evidenciam um descompasso na relação de estudantes com os de trabalhadores, porque no local onde havia o menor número de estudantes havia um número

significativo de trabalhadores. De forma inversa, no local onde havia o maior número de estudantes não era o mesmo local onde havia o maior número de trabalhadores. Portanto, o critério de escolha dos locais das escolas foi “político-representativo” (CUNHA, 2000, p. 66). Além disso, os professores não recebiam preparação adequada para atuar nessas escolas e os estudantes não tinham uma base elementar suficiente para tornarem-se pelo menos contra-mestres de fábricas (FONSECA, 1986).

De acordo com essas informações, as EAAs surgiram para “recolher e afeiçoar à vida moral, pela escola e por um regime disciplinar, os menores de 21 anos, que ainda não são criminosos, e que ainda não são mesmo viciosos” (WEINSTEIN, 2000, p. 47). Neste sentido, mantinha uma tradição de caráter assistencial voltado para atender menores com idade entre 10 e 13 anos (FONSECA, 1986).

Portanto, a ação das oligarquias influenciava a educação como único objetivo de controle social, pois a imigração atendia a demanda. Dessa maneira, o legado deste período para a “era” Vargas é uma instituição sem prestígio com a sociedade. De forma alternativa, provavelmente se as escolas tivessem sido alocadas em cidades onde havia realmente uma demanda de qualificação a Rede Federal poderia ter servido como uma instituição percussora de qualificações de acordo com as necessidades locais (CUNHA, 2000).

Diante deste contexto, Cardoso (2010) enxerga uma grande inércia estrutural na sociabilidade capitalista do país, pois há práticas rígidas no ordenamento social. Por isso, a desqualificação do trabalhador brasileiro, a degradação do trabalho manual e a manutenção das mesmas elites no poder replicaram práticas antiliberais. Estes dificultaram o reconhecimento dos trabalhadores como sujeitos com direitos. O autor ainda destaca que os direitos sociais trabalhistas eram exclusivos da população urbana, isto é, os trabalhadores rurais apenas obtiveram acesso aos direitos sociais em 1956. Dessa forma, ele entende que a desigualdade foi acentuada por essa diferença.

Todavia, com o início da Primeira Guerra, quando o Brasil, até então, importava quase todos os produtos industriais de que precisava, foi necessário iniciar a industrialização do país. Dessa forma, era necessário conhecimento para operar as máquinas, o que significava maior necessidade de ensino profissional, não só em quantidade como também em qualidade. Dessa maneira, compreendendo a situação do rápido desenvolvimento industrial, “[...] o Congresso, pela Lei n. 3454/18 autorizou o governo a rever a questão do ensino profissional no país” (WEINSTEIN, 2000, p. 177).

Um fato motivador interessante era que quanto menor a empresa maior a necessidade de preparação técnica, pois os artífices deviam ter conhecimento de vários problemas para

atender em suas pequenas lojas as mais variadas necessidades (FONSECA, 1986). No mesmo ano, o novo regulamento das EAAs foi aprovado pelo Decreto n. 13.064/18. Dentre as mudanças, é necessário destacar as seguintes: estudantes com o curso primário poderiam se inserir apenas nas atividades de caráter técnico; criação de cursos noturnos para trabalhadores desenvolverem seus conhecimentos; e concurso de títulos e provas práticas a fim de selecionar os melhores professores (WEINSTEIN, 2000; BRASIL, 1918).

Diante deste contexto, no início dos anos 1920, educadores industrialistas criticam a maneira que a aprendizagem acontece. O principal nome é Roberto Mange que defendia um método sistematizado de aprendizado ao invés do método de observação. Neste, o aprendiz não tinha tarefas de acordo com sua capacidade, pois elas eram selecionadas ao acaso e sem uma progressão pedagógica. Portanto, um método de reprodução sem qualquer reflexão sobre a prática. Outro ator expoente, apesar de não ser educador, é Roberto Simonsen que defendia a capacitação através da prática do conhecimento científico. Além disso, uma consciência cívica era importante para a formação cidadã dos operários (WEINSTEIN, 2000).

Em consonância com essas críticas, o conceito de educação profissional era vago, pois não havia um quadro de habilidades por profissão. Logo, a noção de trabalhador qualificado da época foi construída socialmente devido a falta de parâmetros para estabelecer o que é um trabalhador qualificado. Assim, os empregadores valorizavam trabalhadores que eram capazes de improvisar com matérias primas irregulares e maquinário velho e frágil (WEINSTEIN, 2000).

Ademais, o caráter político-representativo tornava as EAA uma moeda de troca política entre as oligarquias da União e dos estados. Assim, a alocação de recursos federais nestes espaços tinha como objetivo ampliar o aporte econômico, pois os cargos administrativos eram indicações das lideranças locais. Assim, as vagas de estudantes eram oferecidas para os apoiadores desta mesma elite. Assim, as escolas eram dirigidas por pessoas sem qualquer conhecimento de educação (CUNHA, 2005). Destaco que até os dias de hoje há indicações políticas para os cargos de direções nas escolas dos municípios brasileiros (AKHTARI; MOREIRA; TRUCCO, 2014).

Um movimento para estabelecer o ensino profissional obrigatório no país emerge na Câmara no fim de 1922 pelo então deputado Fidélis Reis. O deputado filiado ao Partido Republicano Mineiro que tinha apoio das oligarquias mineiras e em conjunto com o Partido Republicano Paulista dominavam o debate nas políticas nacionais<sup>47</sup>. A crítica ao ensino de

---

<sup>47</sup> Cf. CALICCHIO, Vera. Partido Republicano Mineiro (PRM). In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.



maioria teórica o preocupava, pois era necessário ensinar o homem a trabalhar, porque o progresso das nações é dependente mais da técnica profissional do que a teorização das classes (SOARES, 1995). O deputado inclusive citou uma entrevista de Albert Einstein no qual o mesmo afirmara que o verdadeiro contato entre a vida pública e a escola é a instituição obrigatória de um ofício, pois fornece a formação ética e a solidariedade com as massas (FONSECA, 1986).

Esse projeto foi o mais polêmico na época, mas sua crítica ao bacharelismo tinha apoio nas duas casas. Contudo, os críticos apresentavam que o projeto não se assemelhava ao contrato social de Rousseau, mas sim a uma profissionalização de cunho apenas produtiva sem uma reflexão crítica da realidade. Ademais, possuir um título profissional para acessar um emprego ou cargo público sem haver relação com o emprego pretendido não mudava a lógica do bacharelismo. O deputado Gilberto Amado explicava que era necessário articular a oferta educacional com a demanda da indústria. Esta que havia crescido de forma exponencial com o advento da primeira guerra. Portanto, era necessário adicionar elementos do taylorismo na formação (CUNHA, 2000).

Nos anos 1920, as ideias do taylorismo básico e princípios fordistas entusiasmaram as lideranças industriais brasileira e seus aliados intelectuais pela racionalização e pela administração científica que influenciaram governos, federações da indústria e até sindicatos. Todavia, havia a dúvida sobre a intenção do método científico, pois o mestre artesão era uma grande autoridade no processo de produção. Na nova visão ele seria apenas um supervisor para colocar em prática a decisão de uma gerência, muitas vezes sem experiência manual (WEINSTEIN, 2000).

Esse debate sobre a obrigatoriedade do ensino profissional finalizou após cinco anos com o Decreto n. 5.241/27 que “Crêa o ensino profissional obrigatório nas escolas primarias subvencionadas ou mantidas pela União, bem como no Collegio Pedro II e estabelecimentos a este equiparados [...]” (BRASIL, 1927). Assim, tornou-se compulsória o ensino profissional apenas no nível primário e nas escolas subvencionadas pela União. A falta de recursos financeiros adequados também dificultou a aplicação do Decreto. Logo, quando em 1930 há o golpe de Estado esta discussão acaba, pois Fidelis Reis tem seus direitos políticos cassados (CUNHA, 2000).

O empresariado brasileiro também era muito criticado nesse período, pois atuava sob um forte protecionismo tarifário governamental. Dessa forma, uma indústria artificial e sem poder para liderar o processo de modernização. Ao mesmo tempo, se recusava a dialogar com as associações dos empregados sobre suas reivindicações o que acirrava a luta de classes

(WEINSTEIN, 2000). Esse acirramento era tão evidente, que os industriais foram capazes de se associar, no fim da década de 20, a fim de defender seu poder de decisão sobre as relações de trabalho, pois de acordo com o entendimento deles não se fazia necessário a interferência do Estado (PAOLI, 1992). Neste sentido, os industriais não enxergavam a qualificação como um elemento de coalização entre capital e trabalho que colabora com a estratégia de mercado (WEINSTEIN, 2000). A autora pergunta “seria a educação profissional nada mais que um instrumento de controle social?” (WEINSTEIN, 2000, p. 50).

A resposta é sim, pois os industriais entendiam que estava incluído no controle sobre a fábrica o disciplinamento do trabalhador como pessoa. Por isso, eram contra o período de férias, pois seria um momento de dissolução do caráter do trabalhador. Assim, seria possível manter os “corpos dóceis” para o trabalho. Nestas, ocorriam ameaças arbitrárias de violência física e moral travestida de disciplina para o trabalhador. Ademais, o discurso do disciplinamento tornou-se senso comum da opinião pública durante a primeira República (PAOLI, 1992).

Do lado dos operários, com o nascimento da república há também o nascimento dos movimentos sindicais livres pelos quais as relações de trabalho deveriam ser reguladas pelo mercado. Logo, em 1906 ocorre a o 1º Congresso Operário Brasileiro (CAMPINHO, 2006). Entretanto, esse movimento era difuso, pois havia quatro diferentes vanguardas: Socialistas; Anarco-sindicalistas; Anarquistas; e, Comunistas. Contudo, os mais expoentes, até 1922, eram os anarco-sindicalistas e os anarquistas, de origem italiana, que divergiam da luta partidária, ideia defendida pelos socialistas devido a II Internacional Socialista. Neste sentido, sem voz no Congresso Nacional os mecanismos para direcionar a atenção para as suas reivindicações foram as greves, boicotes e sabotagens. O movimento grevista do final da década de 10 estava ancorada neste contexto anarquista sindical brasileiro (GHIRALDELLI JR, 1986).

As reivindicações eram por uma regulamentação de um salário mínimo e máximo, horas de trabalho semanal, férias e o fim da exploração infantil. Destaco a publicação do jornal sindical *O Trabalhador Gráfico*, em 1906, exaltando o sistema de formação profissional da União Soviética no qual os menores trabalhavam quatro horas diárias e recebiam formação técnica obrigatória. Ao mesmo tempo, havia o entendimento da necessidade de uma racionalização do trabalho devido aos espaços inóspitos que lembravam calabouços. Por isso, esse grupo sindical não se opunha a chegada das máquinas. Entretanto, esse movimento sindical não obteve avanços nessas reivindicações devido à resistência dos patrões (WEINSTEIN, 2000).

Resistência que tinha apoio em intuições do Estado como, por exemplo, o Departamento Estadual de Ordem Política e Social do Estado de São Paulo que tinha como objetivo enfrentar

problemas de ordem pública, o que incluía a atividade sindical. Neste contexto, mesmo com o fim da escravidão o legado das relações de trabalho do período anterior a Vargas eram extremamente autoritárias sobre os trabalhadores e protegiam apenas os interesses das entidades patronais (GOMES, 2014; CARDOSO, 2010; BARBOSA, 2003; OLIVEIRA, 2002). Todavia, no fim da Primeira República é iniciado as ações de regulação do trabalho pelo Estado. Assim, em 1926, uma emenda à Constituição permitiu que o Congresso Nacional legislasse sobre o trabalho (BARBOSA, 2003).

### **2.2.1 O início da disputa pelo novo sistema de qualificação do trabalhador**

O ano de 1930 é “central, porque assinala a existência de uma burguesia nacional em formação [...] e o início da revolução capitalista ou burguesa no Brasil” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 17). É neste período que há a retomada do equilíbrio entre interesses internos e externos, adquiridos em 1840 e perdidos na Primeira República devido a uma dependência pelo EUA, assim, “as condições para se implementar, pela primeira vez, um tipo de política externa funcional” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 26) para atender não apenas os interesses de um segmento social, mas sim para o superior interesse de uma nação. Uma industrialização retardatária assim como ocorreu em países centrais como Alemanha, Áustria Itália e países escandinavos, mas precisou ser nacionalista para enfrentar o imperialismo de outros países que buscavam novos mercados para seus crescentes parques industriais (BRESSER-PEREIRA, 2016).

Há também o início das discussões de leis trabalhistas sob a influência do Tratado de Versalhes que tinha como objetivo promover a paz social e anunciar a melhoria das relações empregatícias. Neste sentido, era necessário abandonar a posição liberal do *laissez-faire* para “resolver determinadas queixas dos trabalhadores de forma pacífica e ordeira” (WEINSTEIN, 2000, p. 78). Na verdade, um período de reformas nas quais encontramos até hoje no Brasil, pois o Estado interveio extensivamente na vida social para absorver diferenças e conflitos autônomo de qualquer classe social ou grupo de interesse e ser o centro dinâmico da sociedade (PAOLI, 1988).

Diante deste contexto, a contratação de trabalhadores estrangeiros incomodava tanto Vargas que em dezembro de 1930 ele decreta que todas as empresas com qualquer relação com o Estado de concessão ou serviço deveriam em noventa dias comprovar que em seus quadros havia dois terços de brasileiros natos. Os argumentos do presidente e seus correligionários eram a desorganização do trabalho, o alto desemprego nas cidades do interior dos estados e a

dificuldade financeira de atender o crescimento populacional exacerbado baseado na entrada desordenada de estrangeiros (BRASIL, 1930).

Art. 3º Todos os indivíduos, empresas, associações, companhias e firmas comerciais, que explorem, ou não, concessões do Governo federal ou dos Governos estaduais e municipais, ou que, com esses Governos contratem quaisquer fornecimentos, serviços ou obras, ficam obrigadas a demonstrar perante o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dentro do prazo de noventa dias, contados da data da publicação do presente Decreto, que ocupam, entre os seus empregados, de todas as categorias, dois terços, pelo menos, de brasileiros natos (BRASIL, 1930).

Essa atitude com certeza trouxe problemas para os industriais, pois a população brasileira não estava qualificada de forma adequada para atender as demandas da indústria. Era então uma quebra de paradigma e isso impulsionou os investimentos na Rede Federal. Pela primeira vez haveria um Ministério da Educação e da Saúde Pública e automaticamente toda instituição de formação federal ficaria sob a supervisão deste Ministério. Logo, as EAAs esperavam que os investimentos da legislação de Fidélis Reis se tornariam realidade para aprimorar os espaços de formação (FONSECA, 1986). A prova é que desde 1931 até 1940 todos os anos a Rede Federal teve acréscimos substanciais no seu orçamento. Com destaque para o ano de 1937 no qual o investimento dobrou (FONSECA, 1986). Lembro que, neste ano existiam vinte e nove escolas espalhas pelas grandes capitais<sup>48</sup>.

Contudo, as escolas eram espaços de representação política, pois a autonomia dessas aconteceria apenas em 1961 com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (BRASIL, 1961). Ao mesmo tempo, a formação ocorria através da observação sem qualquer sistematização. Neste sentido, os industriais criticavam que a falta de um processo de qualificação sem racionalização não atendia a demanda da indústria (WEINSTEIN, 2000).

Com este entendimento, apresento os atos que moldaram de forma mais significativa o SFP brasileiro até a publicação da nova Lei Orgânica do Ensino Industrial:

Quadro 3 – Legislação que moldou o Sistema de Formação Profissional brasileiro na “era” Vargas.

<b>Legislação</b>	<b>Ano</b>
Lei n. 378, de 13 de janeiro	1937
Constituição da República Federativa do Brasil	1937
Decreto-Lei n. 1.238, de 2 de maio	1939
Decreto n. 6.029, de 26 de julho	1940
Decreto-Lei n. 4.048, de 22 de janeiro	1942

<sup>48</sup> Fonte: Tabela de registro da criação das escolas da Rede Federal do Ministério da Educação.

Decreto-Lei n. 4.073, de 30 de janeiro	1942
--	------

Fonte: Elaboração própria.

Estas são importantes para direcionar a minha atuação no rastreamento das evidências empíricas de quais atores influenciaram na formulação desta legislação e quais as intenções deles nesse contexto. Assim, será possível entender os porquês que as decisões foram tomadas e quais eram as outras opções (GERRING, 2007). Porque é necessário analisar os acontecimentos para entender a necessidade das reformas (CAPOCCIA, 2015; SOIFER, 2012; CULPEPPER; THELEN, 2008; COLLIER; COLLIER, 2002) e o legado que deixará para o próximo período (PIERSON, 2015; MAHONEY; THELEN, 2010).

### **2.2.1.1 As ações dos industriais**

Em 1931, o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), que era uma associação de empregadores, solicitou tornar-se uma federação sob a qual estariam organizados todas os sindicatos patronais do estado. Essa nova entidade foi denominada FIESP e teve em maio sua oficialização com a presença do ministro do Trabalho, Lindolfo Collor. Agora, as discussões para pleitear a competitividade das indústrias no Brasil, reivindicações para diminuir os custos de produção e conter a desindustrialização estavam centralizadas (WEINSTEIN, 2000).

Dessa maneira, uma coalizão dos industriais para se organizarem da mesma forma que as oligarquias agrárias. Contudo, a FIESP, nos anos 1930, ficou mobilizada em discutir as questões da nova legislação social “que regulamentavam as horas de trabalho, férias, trabalho feminino e infantil, sindicalização, [...], contratos coletivos, conselhos de arbitramento e restrições à contratação de trabalhadores estrangeiros” (WEINSTEIN, 2000, p. 79). Entretanto, existem indícios, históricos, de que Vargas e seus assessores moldaram as leis "na exata medida das necessidades da indústria." (WEINSTEIN, 2000, p. 80). Prova disso, é o envio dos projetos de leis para as federações patronais e a incorporação de algumas sugestões as versões finais (WEINSTEIN, 2000).

Roberto Simonsen, sob a influência das ideias de organização racional da produção e de higiene no trabalho apoiou a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT) em 1931 (FERREIRA, 2008; WEINSTEIN, 2000). O grupo inicial era formado pelos médicos Antônio Pacheco e Silva, Geraldo de Paula Souza, Benjamin Ribeiro, Moacir Álvaro; os engenheiros Roberto Mange, Vitor Freire, Aldo de Azevedo, João Fleury e J. C. Monteiro

de Camargo; os juristas Clóvis Ribeiro e Francisco de Salles Oliveira; os educadores Manoel Lourenço Filho e Almeida Junior. Do lado da organização racional do trabalho havia a coordenação de Roberto Mange. Da higiene no trabalho a coordenação era do médico Geraldo de Paula Souza (FERREIRA, 2008).

Deste grupo, surgiram estudos específicos sobre a racionalização da seleção profissional, pois o IDORT deveria existir para aprimorar “a organização racional da produção” (WEINSTEIN, 2000, p. 87). Portanto, a pesquisa, o intercâmbio de ideias e a aplicação de métodos científicos alçariam o operariado à colaboradores para a prosperidade geral. Por isso, Roberto Simonsen exaltava a experiência alemã devido a standardização e uso de linhas de montagem sob a ótica da psicotécnica como elemento primordial do tratamento do fator humano alocando altos salários e métodos eficientes de mão de obra. Tudo isso aplicado, naquele país, após um período de guerra no qual houve desorganização econômica e escassez de capital (WEINSTEIN, 2000).

Entretanto, em meados de 1932, devido ao poder autoritário e discricionário do Governo Provisório houve o início uma guerra civil no estado de São Paulo conhecida como a revolta constitucionalista. Neste período, a FIESP apoiou os revoltosos com suprimentos. Para isso, colaborou com programas para organizar e racionalizar a indústria para que não ocorresse a falta de suprimentos. Neste sentido, nas indústrias onde os métodos de Roberto Mange<sup>49</sup> foram aplicados houve um aumento de produção de três vezes (WEINSTEIN, 2000).

Após esse período de revolta ocorreu uma paz entre governo e empresários a partir de 1933. Neste sentido, os empresários iniciaram o apoio ao Estado autoritário com o objetivo de obter vantagens (PAOLI, 1988). Os industriais, liderados por Roberto Simonsen, tinham o apoio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Logo, a disputa sobre a aprendizagem aconteceu com o grupo dos técnicos do Ministro da Educação e Saúde (MES) liderado pelo ministro Gustavo Capanema (PEDROSA; SANTOS, 2015).

O ideal de Roberto Simonsen estava amparado em uma visão positivista do pensar que analisa os fenômenos de forma objetiva, neutra, livre de julgamentos de valores ou ideologias (MAZA, 2002). Esse pensamento positivista no Brasil proveniente de seguidores de Augusto Comte conseguiu separar Estado e igreja em 1891 (CUNHA, 2000). Neste sentido, essas ideias já incipientes no Brasil Império ganharam força no período Republicano anterior quando em 1934 há o início das discussões da Assembleia Constituinte. Roberto Simonsen, sob esses

---

<sup>49</sup> Roberto Auguste Edmond Mange um suíço de nascimento que escolheu o Brasil para viver depois de sua experiência na Escola Politécnica de São Paulo no início do século XX.

ideais, liderou os industriais na participação da elaboração da Constituição de 1934 (CUNHA, 2000; WEINSTEIN, 2000).

Em seu discurso ele apontou a deficiente educação brasileira, pois à época a média de anos de escolaridade básica dos trabalhadores urbanos brasileiros era de dois anos em comparação a uma média de oito a nove anos de escolaridade básica dentre trabalhadores da Alemanha e Estados Unidos. Outro destaque dele foi sobre a ignorância higiênica, pois existiam altas taxas de doenças venéreas entre os trabalhadores brasileiros, como as maiores causas da pobreza de capital humano. E lembrou aos seus pares que “as posições mais destacadas nas empresas são ocupadas por estrangeiros incumbindo-se os nacionais das tarefas mais pesadas e mais ingratas, pelo desconhecimento dos ofícios especializados” (WEINSTEIN, 2000, p. 100). Logo, a autora entende que este grupo teve um papel importante na formação de instituições nacionais de educação profissional e serviços sociais, em nome da paz social entre capital e trabalho (WEINSTEIN, 2000).

Roberto Simonsen acreditava que através do contínuo desenvolvimento da cultura técnica e profissional e a aceitação do controle operário na solução de problemas econômicos haveria uma evolução do sistema político baseado na razão e no conhecimento técnico que afastaria as ideias fundamentais do marxismo. Dessa maneira, também, aprimoraria a qualidade da produção e melhoraria o padrão de vida dos operários com salários mais adequados. Logo, era desnecessário qualquer filiação política ou religiosa, pois “uma ciência onisciente e beneficente constituía a religião e a política do IDORT” (WEINSTEIN, 2000, p. 90).

O Estado brasileiro, neste período, obteve consistência administrativa, com as reformas do serviço público de Vargas, e de acordo com esse pensamento, o governo deixa “de ser um mero garantidor da ordem social, [...], para assumir o papel de prestador de serviços sociais e, [...], de ser o agente do desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 139), em conjunto com a burguesia industrial, com importante atuação de Roberto Simonsen no planejamento entre os empresários industriais da época. O autor ressalta que Vargas entendia que sem a racionalização e a boa administração do Estado não seria possível desenvolver o país (BRESSER-PEREIRA, 2016). Por isso, criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) que foi primordial na execução da reforma administrativa introduzindo novos métodos e técnicas de serviços burocráticos através de cursos de aperfeiçoamento de servidores (RABELO, 2011).

Estes fatos evidenciam que este grupo era forte para alterar leis no estado de São Paulo e no Brasil, pois no mesmo ano, em 1934, é adicionado no Decreto que transforma a inspetoria de ensino técnico em superintendência e as escolas industriais deveriam ser abertas onde

convier para atender as necessidades da indústria regional (BRASIL, 1934). Todavia, ainda não havia uma influência na forma de como ocorria o ensino nas escolas. Portanto, Roberto Simonsen altera o discurso implícito para explícito sobre a importância positiva do papel do Estado para o progresso da administração científica no Brasil através de oportunidades de colaboração entre os interesses públicos e privados sob o espírito da racionalização (WEINSTEIN, 2000).

Contudo, a administração científica e a superprodução levaram a culpa pelo desemprego, devido à grande crise de 1929. Este fato não estimulou outros empresários a buscarem os serviços do IDORT em suas outras áreas de atuação o que mostra que a influência não era tão forte nas pequenas e médias empresas. Logo, a maioria das demandas do IDORT eram provenientes apenas das empresas de seus membros. Neste sentido, o grupo atuou mais na influência nos políticos para reformar o SFP (FERREIRA, 2008). Tanto que em São Paulo, em 1934, através de uma nova legislação educacional e a criação da Superintendência de Educação Profissional e Doméstica houve a elevação à nível médio das formações profissionais devido à crescente demanda industrial por trabalhadores especializados. Exigiu também, cursos para atuar na gestão de escolas e um gabinete de psicotécnica para desenvolver e aplicar testes vocacionais, ideias de Roberto Mange (WEINSTEIN, 2000).

Em 1937 Vargas instaura o Estado Novo e reestrutura o SFP brasileiro alterando as EAA para Lyceus pela Lei n. 378/37 (BRASIL, 1937b). Na nova Constituição define como primeiro dever do Estado o ensino vocacional. Entretanto, ao mesmo tempo interfere no ambiente privado da indústria determinando que elas criassem escolas de aprendizes destinados aos filhos de seus operários (BRASIL, 1937a). Este fato aumenta a tensão, pois os industriais não queriam a intervenção do governo em seus negócios (MAZA, 2002).

De fato, a abertura de escolas de aprendizes – na Constituição – destinadas aos filhos de seus operários é explicada devido às vilas operárias, pois com o objetivo de garantir seus trabalhadores nos postos fabris, o capital industrial instrumentalizou no período 1910-1940, a organização familiar destes trabalhadores, com a presença do salário familiar, isto é, o chefe da família não vendia apenas a sua mão de obra, mas sim de toda a sua família. Neste sentido, caso algum membro rompesse com as regras da empresa o chefe da família era ameaçado pela perda do emprego de toda a sua família. Logo, a proletarianização se deu na unidade familiar como um conjunto econômico ativo ao ponto de apagar a individualização da compra e venda da força de trabalho (PAOLI, 1992). Por isso, a obrigatoriedade em abrir escolas para os filhos dos operários.



Mesmo neste ambiente de tensão o governo envia para o grupo de industriais o anteprojeto para regular essas novas escolas de aprendizagem em 1938, mas como uma forma de protesto pacífico não houve resposta com sugestões. Entretanto, o grupo sabia que seriam pressionados a responder de alguma forma, pois com críticas ao sistema de ensino dos Lyceus e com a crescente demanda da indústria o governo acreditava que o modelo alemão<sup>50</sup> de aprendizagem poderia ser reproduzido no Brasil (CUNHA, 2000, 2005; FONSECA, 1986; MAZA, 2002; WEINSTEIN, 2000).

Sem resposta e com uma demanda crescente industrial devido ao início da Segunda Guerra o governo publica dois novos atos legislativos direcionando o aperfeiçoamento profissional para os espaços da indústria, enquanto a formação profissional ocorreria nos Lyceus (CUNHA, 2005; FONSECA, 1986; BRASIL, 1939a, 1940). Estes Decretos são criticados pelo grupo de industriais, pois entendiam que a qualificação no espaço da indústria não era adequada à realidade brasileira (MAZA, 2002). Contudo, serviu para forçar discussão sobre como ampliar a qualificação dos trabalhadores (WEINSTEIN, 2000).

Essa tensão culminou com uma mudança filosófica profunda no SFP brasileiro em 1942 (Figura 4), (FONSECA, 1986), pois, pela primeira vez um ato legislativo muda o nome aprendizagem para cursos de qualificação, como uma formação profissional parcial, sob as ideias da racionalização do trabalho e sob a metodologia das séries metódicas (FERREIRA, 2008; CUNHA, 2000; WEINSTEIN, 2000). Essas ideias eram provenientes de uma atuação muito expressiva de um suíço erradicado no Brasil em 1915. Por isso, merece um destaque à parte.

---

<sup>50</sup> Esta afirmação será explicada na atuação do grupo do governo.

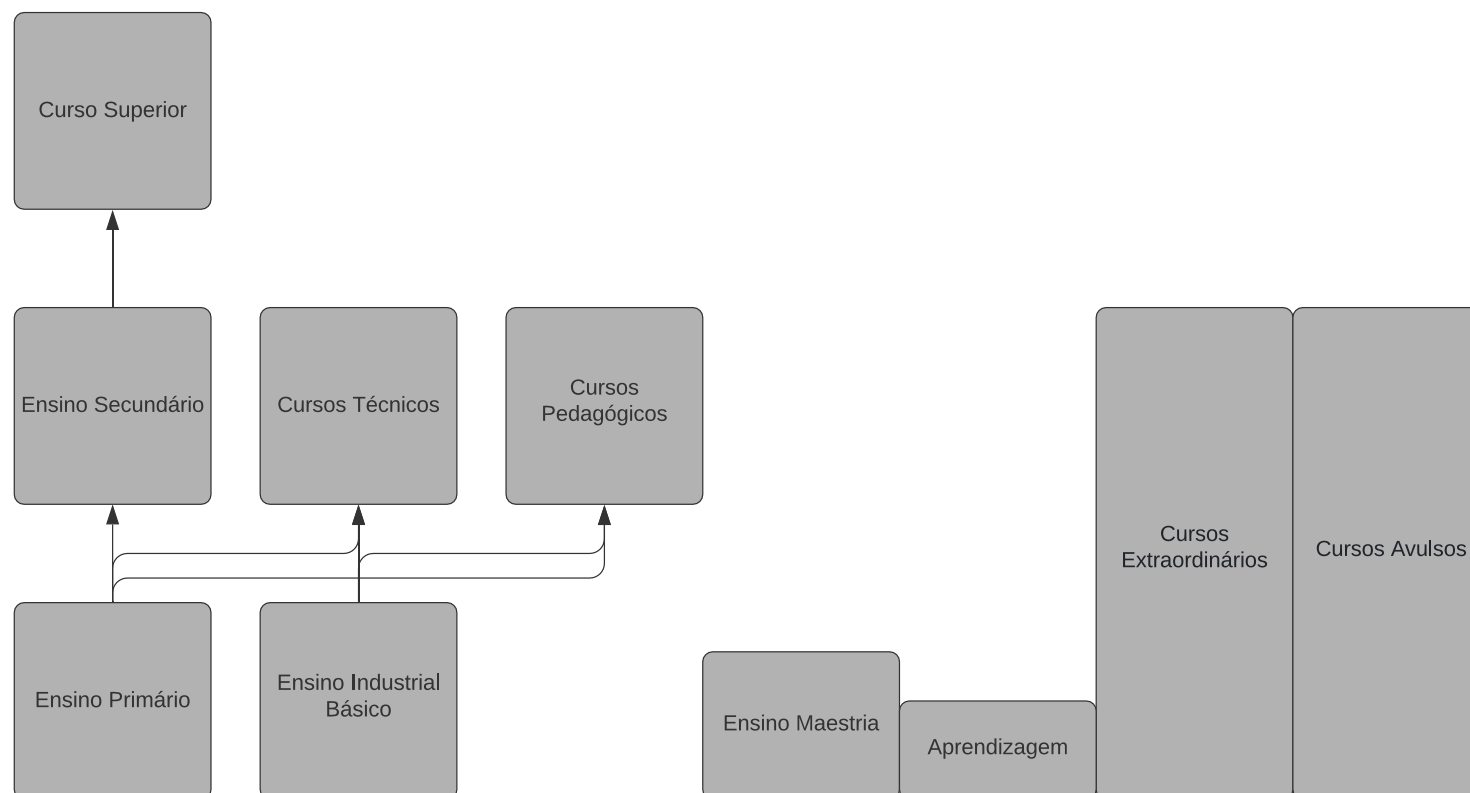


Figura 4 – Diagrama da nova organização do ensino industrial brasileiro.

Fonte: Elaboração própria.

A principal mudança nesta legislação é a regulação da relação entre os cursos técnicos e básicos. Pela primeira vez na história do País um estudante poderia sair do ensino primário e continuar seus estudos no técnico. Todavia, o contrário não era verdadeiro. Ademais, as outras qualificações profissionais (Ensino de Maestria, Aprendizagem, Cursos Extraordinários e Cursos Avulsos) não teriam qualquer relação com a educação regulada e não teriam valor educacional para um percurso ao longo da vida.

### **2.2.1.2 Roberto Mange foi um engenheiro ou educador?**

Roberto Auguste Edmond Mange um suíço de nascimento que escolheu o Brasil para viver depois de sua experiência na Escola Politécnica de São Paulo. Atuou desde 1915 na defesa do ensino profissional. Em 1929 integrou uma comissão brasileira que visitou Alemanha para aprofundar seus conhecimentos sobre as últimas novidades em qualificação para ofícios das ferrovias, pois o curso de mecânica no Liceu de Artes e Ofícios mantinha um estreito contato com as empresas ferroviárias (MULLER, 2009; WEINSTEIN, 2000; SENAI-SP, 1991).

Em seguida, com essa experiência Mange fundou em 1930 o Serviço de Ensino e Seleção Profissional (SESP) de Sorocaba que oferecia cursos de quatro anos dos quais dois anos eram de teoria, que aconteciam na Escola Profissional de Sorocaba, e dois anos eram de prática, que aconteciam nas oficinas das ferrovias. Esse novo espaço foi a vitrine dos pensamentos de Mange, pois conseguiu aprimorar o rendimento individual do operário através dos métodos da administração científica. O sucesso foi de tanta significância, que em 1934 o SESP se tornou o Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional (CFESP) e no mesmo ano a instituição estabeleceu uma parceria com o governo de São Paulo, sob o argumento de que o Estado era incapaz de propiciar formação para todos aqueles que necessitavam. Logo, o CFESP obteve recursos públicos e privados para fomentar a formação profissional para a área de ferrovias (MULLER, 2009; WEINSTEIN, 2000).

Por que esse engenheiro educador é um ator importante? Porque sob as ideias das séries metódicas estava a razão de sua pedagogia e ele foi o responsável pela introdução desse método no país (MULLER, 2009). As séries metódicas se espalharam pela Europa a partir da Escola Técnica Imperial de Moscou em 1868. Sem dúvida o sistema de aprendizagem com uma disseminação sem precedentes em todas as sociedades industriais europeias. Milhões de jovens foram qualificados sob este método e contribuiu de forma considerável para a qualidade dos produtos industriais europeus (WIEMANN, 2004). Nesta pedagogia era necessária a delimitação de um ofício a ser ensinado, mas contextualizado a produção (CUNHA, 2005).

Mange então criticava, desde os anos 1920, o *modus operandi* do ensino da Rede Federal que usava a simples reprodução como modelo de aprendizagem. Neste sentido, em 1931, esteve presente na fundação do IDORT. Um dos especialistas mais destacados sobre educação profissional entre as décadas de 20 e 60 no Brasil, sendo convidado a participar de comissões em diversas instituições. Logo, suas ideias de aprendizagem científica sistematizada embasavam Roberto Simonsen no assunto sobre a aprendizagem (WEINSTEIN, 2000).

### 2.2.1.3 O grupo do Ministro Capanema

Entre 1932 e 1935 Anísio Teixeira, no Distrito Federal, atuou na tentativa de diminuir distinções curriculares entre as escolas pré-primárias e as secundárias. Dessa maneira, através de Decretos o governador do Rio de Janeiro instituiu as escolas técnicas secundárias onde os estudantes teriam opções para escolher seus percursos escolares e sociais. Todavia, após sua demissão, as escolas técnicas secundárias também foram extintas. Neste sentido, ele não concordava que o ensino secundário era destinado às elites condutoras e a formação profissional para as classes menos favorecidas (CUNHA, 2005; NUNES, 1980).

A base filosófica deste pensamento efetuava a defesa da modernização do sistema educativo brasileiro. Dessa forma, a laicidade, a gratuidade, a obrigatoriedade e a coeducação deveriam constituir a escola única com base no trabalho produtivo difundida pelo Estado (VIDAL, 2013). Neste sentido, a energia individual ou coletiva se manifesta pela produção material. Para que isso seja alcançado, a escola deve ser organizada para que o trabalho seja o elemento formador que insere o estudante na corrente do progresso material e espiritual da sociedade. Entretanto, o grupo que desejava uma “escola nova”, em contra ponto a escola tradicional, atuava em todos os níveis de educação em busca de maior igualdade de direitos para todos os cidadãos (AZEVEDO *et al.*, 2010).

Neste sentido, Francisco Montojos, um engenheiro formado na Escola de Engenharia de Porto Alegre, que atuou na direção do Ensino Profissional no Governo Federal desde 1927, quando ainda era uma inspetoria, até 1959, quando era uma divisão do Ministério da Educação e Saúde, com breves períodos de ausência, estabeleceu contato muito próximo com os educadores escolanovistas. Essa aproximação tem respaldo, pois esse engenheiro educador foi um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1959 “mais uma vez convocados”<sup>51</sup>. Entretanto, não é possível uma reflexão sobre suas aspirações para a formação

---

<sup>51</sup> Em 1959, foi a segunda versão do Manifesto dos Educadores. A primeira é de 1932, e Francisco Montojos não foi signatário.

profissional brasileira, pois não há registros sobre os seus pensamentos (PEDROSA; SANTOS, 2015; AZEVEDO *et al.*, 2010).

Diante deste contexto, destaco o Sr. Rodolfo Fuchs que era um guia intelectual sobre as questões de educação profissional do Ministro Capanema e do Presidente Vargas. Ele defendia que a formação deveria ocorrer no trabalho, pois os aprendizes treinados nas fábricas eram mais capacitados do que aqueles das escolas federais. Porque o distanciamento entre a indústria e a escola era a razão da dificuldade da transição para o mercado de trabalho (WEINSTEIN, 2000).

Outro que destaco deste grupo é o Sr. Joaquim Faria Góes Filho que atuou no Distrito Federal em conjunto com Anísio Teixeira no período das escolas técnicas secundárias (CUNHA, 2005). Neste período defendia prêmios para professores (ou grupo) destacados que lograssem êxitos em seus respectivos cursos. Porque não havia objetivos a serem buscados pelo livre esforço dos professores. Neste sentido, ele defendia um novo comportamento docente para uma nova escola mais pragmática sob a influência do modelo americano (NUNES, 1980).

Sob a tutela do Ministro Capanema esse grupo tinha a ambição de criar um amplo sistema de educação profissional, sob a coordenação do Ministério da Educação, que não evidenciasse diferenças em relação à educação secundária. Neste, haveria uma estrutura corporativa perfeitamente ajustada e coordenada de acordo com os direitos e deveres de cada uma das profissões (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000).

#### **2.2.1.4 A aprendizagem brasileira**

Com o entendimento das ideias de cada grupo é preciso estabelecer como ocorreu a disputa na arena política que resultou nas reformas neste período. Primeiro, as ideias do IDORT tinham como base a racionalização do trabalho. Entretanto, no início deste período este grupo não obteve muito sucesso, pois não conseguiu obter um elevado número de associados para propagar a suas ideias (FERREIRA, 2008). Segundo, não havia uma preocupação com a qualificação, pois a atuação dos imigrantes nos altos cargos das empresas, mesmo com a limitação da contratação deles<sup>52</sup> (BRASIL, 1930), atendia as necessidades da indústria nos cargos mais qualificados (WEINSTEIN, 2000).

---

<sup>52</sup> Os estrangeiros não transmitiam seus ensinamentos profissionais aos brasileiros nativos, pois tinham medo de serem substituídos por mão-de-obra mais barata. Logo, era um poder de barganha com os empresários à época por salários superiores ao seus países de origem (BRYAN, 1983).

Neste sentido, Vargas, sob a influência do grupo do Ministro Capanema, começa a alterar as leis sobre a formação profissional. Assim, os dois Decretos em 1932 e 1934 disciplinam primeiro que o Estado deveria refletir sobre a formação profissional no Brasil para apoiar as iniciativas da Rede Federal (BRASIL, 1932) e segundo, quando necessário, as novas escolas deveriam ser instaladas de acordo com a demanda industrial (BRASIL, 1934). Contudo, apenas quatro escolas são inauguradas entre 1930 e 1940<sup>53</sup> mesmo com o acréscimo de investimentos anualmente. Entretanto, há a evidência de uma tentativa de aproximação com a associação dos industriais, mas com uma qualificação baseada ainda na escola (FONSECA, 1986).

Em 1937, na Constituição do Estado Novo observo a influência das ideias de Rodolfo Fuchs, pois há a determinação da abertura de escolas de aprendizes na indústria e nos sindicatos (BRASIL, 1937a). Prova dessa influência é a sua participação, custeada pelo Governo Federal, no Congresso Internacional de Educação Profissional, na Alemanha em 1938. Fuchs produziu um relatório<sup>54</sup> evidenciando a necessidade de um alto investimento para poder preparar um contingente de 50 mil a 70 mil novos trabalhadores anuais para atender a demandado mercado brasileiro. Neste sentido, ele acreditava que o Brasil deveria seguir o exemplo alemão de formação profissional nazista onde era obrigatória para todos os jovens homens, porque sob esta ótica era possível aprimorar os conhecimentos técnicos e também desenvolver a compreensão das “realidades políticas-sociais da nação, através da formação cívica e moral” (WEINSTEIN, 2000, p. 109) para obter o equilíbrio de paz social entre capital e trabalho (WEINSTEIN, 2000).

Entretanto, uma “Lei regulará o cumprimento desse dever e os poderes que caberão ao Estado, sobre essas escolas, bem como os auxílios, facilidades e subsídios a lhes serem concedidos pelo Poder Público” (BRASIL, 1937a). O anteprojeto é enviado para o grupo dos industriais, mas não houve resposta. Portanto, em 1939 há a publicação do Decreto-Lei n. 1238/39 que determina que cursos de aperfeiçoamento dos operários deveriam ocorrer nas empresas com mais de 500 trabalhadores e haveria uma regulamentação sob a supervisão dos Ministérios do Trabalho e da Educação (BRASIL, 1939a).

Os indicados pelo Ministro Capanema foram Rodolfo Fuchs, Joaquim Faria Góes Filho e Lycério Schreiner. Pelo Ministério do Trabalho foram Saúl de Gusmão, Gilberto Crockett de

---

<sup>53</sup> Fonte: Tabela de registro da criação das escolas da Rede Federal do Ministério da Educação.

<sup>54</sup> FGV, CPDOC. OS DEFEITOS DO ENSINO PROFISSIONAL BRASILEIRO, 1938: GCg 1934.11.28 (4).

Sá, e Edilson Pitombo Cavalcanti<sup>55</sup>. E esta se deparou com quatro temas polêmicos e interligados sobre o Decreto-Lei nº 1.238/39: De quem deveria ser a responsabilidade em administrar e supervisionar a educação profissional? Os cursos deveriam ocorrer apenas em fábricas com mais de 500 operários? Quem seria responsável pelo financiamento? Quais perfis profissionais necessitavam de formação sistemática e extensiva? (WEINSTEIN, 2000).

Sobre a primeira questão, havia um consenso de que a formação deveria acontecer primordialmente na fábrica, todavia, administrado de forma conjunta entre Estado e indústria. A segunda questão, a comissão entendia que era necessário ampliar essa formação para além das fábricas com mais de 500 operários, pois após visitar algumas fábricas a comissão encontrou apenas uma na qual havia trabalhadores artífices e ela empregava 200 operários. Logo, era possível que empresas menores treinassem. Por terceiro a comissão recomendou um financiamento tripartite, isto é, com contribuição do governo, empregadores e operários. Por último, havia o problema de baixa escolaridade básica do trabalhador brasileiro (WEINSTEIN, 2000).

O relatório resultou no Decreto n. 6.029/40 no qual é possível verificar a influência do grupo de Capanema nos arts. 8º e 18º que afirma ser de responsabilidade do Ministério da Educação a determinação dos ofícios e a sua respectiva organização didática (BRASIL, 1940). Neste sentido, há a vitória das ideias do grupo de Capanema e Cunha (2005) também concorda, mas não explica os motivos dessa vitória, apenas aponta que a formação profissional ainda é a única maneira de qualificação inicial. Entretanto, Lopes (1992) afirma que não houve qualquer referência deste Decreto nas atas da FIESP. Ademais, ele explica que o intervalo de 18 meses entre a publicação deste Decreto e o Decreto-Lei com a criação do SENAI foi um período de muita movimentação dos industriais para que o Decreto não fosse aplicado.

Weinstein (2000) não cita esse Decreto, mas destaca a carta enviada por Roberto Simonsen, no mesmo ano, com sugestões ao anteprojeto do Ministro Capanema com o objetivo de aumentar o controle administrativo dos empresários, reduzir a influência dos funcionários federais, eliminar a participação de representação dos operários e financiar por completo o novo programa de treinamento (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000). Todo esse contexto demonstra a entrada efetiva dos industriais na arena de disputa pela nova reformulação do SFP brasileiro que não ocorreria mais pela representatividade do Ministro do Trabalho.

Eu destaco o período entre 1939 e 1940, pois é quando a tensão entre os dois grupos se eleva e abre a conjuntura crítica institucional no SFP brasileiro. Porque, por um lado, devido

---

<sup>55</sup> FGV, CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

aos fatores externos, como, primeiramente, a guerra na Europa que aumentava 20%/ano<sup>56</sup> a produção da indústria brasileira. Segundo, era inexistente a oferta de estrangeiros qualificados devido à legislação de controle de entrada no Brasil e porque muitos estavam na guerra. Por outro lado, a obrigatoriedade de as empresas com negócios com o Governo terem 2/3 de seus respectivos funcionários nativos conseqüentemente, aumentava internamente a necessidade de trabalhadores qualificados brasileiros nativos (WEINSTEIN, 2000). Portanto, estava aberta uma condição produtiva para resolver a questão da oferta de trabalhadores qualificados para uma indústria em forte crescimento com oferta de trabalhadores com baixa qualificação profissional (SOIFER, 2012).

Uma das propostas de Roberto Simonsen, na carta, era o financiamento total da nova maneira da formação profissional (Figura 5). Vargas acreditava que as sugestões de Capanema seriam muito dispendiosas para o governo o que fortaleceu o argumento político do financiamento desde que os sindicatos patronais e as federações regionais administrassem um novo programa de formação profissional para a indústria. Portanto, Vargas instaura uma outra comissão com o objetivo de desenvolver um “programa”<sup>57</sup> de educação industrial com a participação de Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi e Valentim Bouças com a assessoria de três especialistas em ensino industrial João Luderitz, Roberto Mange e Joaquim Faria Góes Filho em 1941 (WEINSTEIN, 2000).

Art.22º - " " " " " 21º, dando-se-lhe a seguinte redação: "A taxa de aprendizagem será arrecadada pelos Institutos de previdencia do grupo respectivo recolhidas ao Banco do Brasil, mediante contrato celebrado entre estes e e o Conselho Nacional de Aprendizagem e escrituração em conta especial, á disposição das Comissões Regionais de Aprendizagem".

§ único - passará a ter a seguinte redação: "A exatidão do pagamento da taxa de aprendizagem efetuado pelos empregadores será verificada pelos mesmos institutos, tendo em vista a categoria dos operarios".

Figura 5 – Proposta de mudança de financiamento da formação de aprendizagem pela FIESP.

Fonte: FGV, CPDOC. Emendas Proposta pela Indústria de S. PAULO ao Ante Projeto de Regulamento do Decreto (Ensino Profissional), 06/1940: GCg 1938.04.30 (01).

Chama a atenção que apenas Joaquim Faria Góes Filho era dissidente da última comissão. Por quê um indicado pelo Ministro Capanema para a primeira comissão estava

<sup>56</sup> Fonte: FGV,CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>57</sup> A palavra programa de qualificação torna-se comum no Brasil desde o PIPMO



atuando como assessor dos industriais? Seria um “vira casaca”? Bem, o senhor Joaquim Faria Góes Filho atuou no início da década de 30 com Anísio Teixeira nas escolas secundárias de formação profissional no Rio de Janeiro. Entretanto, foi diretor do SENAI nacional por 13 anos durante as décadas de 40 e 50 que é uma instituição controlada pela CNI (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000). Portanto, há uma forte evidência que ele teria mudado de lado durante a disputa entre os dois grupos.

Os industriais no relatório reconhecem que em países da Europa existe uma cooperação entre as empresas e o sistema de aprendizagem obrigatório simples ou conjugado com o Estado (Figura 6). Contudo, na mesma página, eles sugerem que o Serviço Nacional de Seleção Aperfeiçoamento e Formação de Industriários (SENAFI) seja criado sob o controle geral da CNI, isto é, financiamento, organização didática, controle e regulação (Figura 7). Neste sentido, a CNI tem o entendimento de um sistema cooperativo entre capital e Estado para a qualificação da mão de obra, devido, provavelmente, a influência do grupo de Capanema.

Nos países industriais da Europa, porem, consideravel proporção de seus operários é obtida pela cooperação das fábricas pelo sistema de aprendizagem obrigatório, simples ou conjugado com as organizações de ensino oficial. Lá, a escolaridade do operário já existente é superior a cinco anos; aquí, como dissemos, talvez inferior a dois anos.

Figura 6 – Relatório da Comissão dos Industriais sobre o novo sistema de aprendizagem.

Fonte: FGV, CPDOC. Técnicos e operários para a indústria do Brasil, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

Ora, a indústria, pelos seus órgãos sindicalizados, patronais, poderia tomar a si importante parte dessa tarefa, desde que o Governo lhe desse a necessária autonomia, lhe facilitasse os convenientes meios de coordenação e decretasse uma série de medidas complementares.

Para esse fim, seria criado o "SERVIÇO NACIONAL DE SELEÇÃO, APERFEIÇOAMENTO E FORMAÇÃO DE INDUSTRIÁRIOS" - ("SENAFI") - organização autônoma, dirigida pelos órgãos sindicais de 2º grau da indústria, sob o controle geral da Confederação Nacional da Indústria.

Figura 7 – Relatório da comissão dos industriais sobre o novo sistema de aprendizagem.

Fonte: FGV, CPDOC. Técnicos e operários para a indústria do Brasil, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

Porque essa nova instituição estaria sob as ideias da racionalização do trabalho baseado nas séries metódicas. Como exemplo, explicava que nas novas escolas supervisionadas pela

indústria um mecânico estaria formado em apenas dois anos, enquanto na Rede Federal era necessário quatro<sup>59</sup>. Essa influência é resultado da harmonia entre o governo de São Paulo e a FIESP devido a parcerias público/privada. Neste sentido, inaugurou um período de cooperação entre esses atores para aumentar e propagar a nível nacional as ideias dos métodos da administração científica para a formação de habilidades, pois, os resultados do CFESP, no qual Mange era o diretor, eram muito bem-vistos pelos industriais. E o Estado Novo preconizava o desenvolvimento industrial acelerado do Brasil que era diretamente dependente não apenas de aprimoramento técnico da força de trabalho existente, mas também do treinamento de novos técnicos profissionais (WEINSTEIN, 2000).

Neste mesmo documento, a indústria reitera a concordância com um novo imposto compulsório que seria pago de acordo com o número de empregados de cada indústria. Por isso, o controle da necessidade de operários formados para atender a demanda ocorreria em conselhos regionais com a participação exclusiva das empresas mais importantes da região<sup>58</sup>. Assim, o financiamento ficaria descentralizado nesses conselhos, diferentemente do recurso centralizado no governo central. Logo, locais mais industrializados com mais empregados proveriam mais recursos. Entretanto, esses serviriam para atender apenas aquela região. Dessa maneira, a região Sudeste foi a mais beneficiada com essa estrutura (NETTO; ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2017). Destaco que o aporte estatal era desnecessário, pois somente a contribuição de dois contos de reis por empregado de cada empresa proveria a nova instituição anualmente o valor de 33.998:368\$000<sup>59</sup>. Enquanto a Rede Federal em 1940 recebeu o aporte de 18.451:800\$000, ou seja, pouco mais da metade.

Em julho de 1940 Capanema envia uma carta para Vargas demonstrando incômodo de como as diretrizes tinham sido traçadas pela nova comissão instalada com representantes apenas dos industriais e que era contra “um ensino de mera transmissão de processos técnicos inidôneos”<sup>60</sup> sem controle do Estado (WEINSTEIN, 2000). O motivo da preocupação do Ministro Capanema está na classificação dos ofícios no Relatório da Comissão Industrial e como deveria ocorrer essa qualificação. Neste sentido, o relatório<sup>61</sup> classificou os operários da indústria brasileira em quatro categorias gerais:

---

<sup>58</sup> FGV,CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>59</sup> FGV,CPDOC. OBSERVAÇÕES SOBRE O DECRETO QUE CRIA O SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DOS INDUSTRIÁRIOS, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>60</sup> FGV,CPDOC. OBSERVAÇÕES SOBRE O DECRETO QUE CRIA O SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DOS INDUSTRIÁRIOS, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>61</sup> FGV,CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

- Não qualificado (braçal)
- Não qualificado e semi-qualificado (manipulador)
- Qualificado (artífice)
- Qualificado (dirigente)

Destaco a classificação de manipulador, pois a comissão industrial identificou que 70% dos operários atuavam neste ofício. Neste sentido, eles sugerem que para essa atividade era necessário apenas conhecimento de operações manuais e mecânicas simples no qual podem ser realizadas “no local do serviço, em poucas semanas de treino específico”<sup>62</sup>. Ademais, o financiamento desse novo ensino industrial seria apenas dos Empresários. Diante disso, é possível entender a indignação do Ministro Capanema, pois ele entendia que o ensino industrial seria de baixa qualidade sem o monitoramento central do Ministério. Logo, é possível entender do porquê de o Decreto n. 6.029/40 não ter sido publicado com as orientações da comissão do Ministério da Educação.

O relatório foi apresentado em setembro de 1941 e, no fim de janeiro de 1942, o SENAI é criado por um Decreto-Lei sem qualquer participação do Estado no financiamento nesta nova instituição (BRASIL, 1942c). A mudança de nome foi uma sugestão de Capanema quando fez observações sobre o novo Decreto<sup>63</sup>. Portanto, o SENAI é uma nova instituição embasada em argumentos racionais e científicos sob um estatuto jurídico *sui generis*, pois fora criado via Decreto, mas sua concepção e direção seriam de responsabilidade de uma entidade privada (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000). A criação do SENAI marca a vitória do grupo de Roberto Simonsen, pois é uma instituição que nasce com mais recursos que a própria Rede Federal.

### 2.2.2 A atuação dos sindicatos no mercado de trabalho na “era” Vargas

No início do período Vargas o livre sindicalismo é substituído pelo sindicato tutelado pelo Estado, porque se entendeu que o liberalismo sindical, sem regulação, era o causador das agitações sociais (CAMPINHO, 2006). A inspiração do movimento que tomou o poder estava em enfrentar a questão social, principalmente nas resoluções de conflitos trabalhistas. Neste sentido, era imperativo um Estado forte que tutelaria as relações de trabalho. Dessa maneira,

---

<sup>62</sup> FGV,CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>63</sup> FGV,CPDOC. OBSERVAÇÕES SOBRE O DECRETO QUE CRIA O SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DOS INDUSTRIÁRIOS, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

seria possível uma estabilidade política para o desenvolvimento urbano-industrial, porque não era apenas a proteção do trabalhador, através de uma “cidadania regulada” (CARDOSO, 2010, p. 218), mas sim, a necessidade de uma sociedade harmônica nos interesses entre capital e trabalho (OLIVEIRA, 2002).

Para que este movimento tivesse sucesso, o Estado por um lado, via Decreto, estabeleceu vantagens apenas para os trabalhadores sindicalizados nas diferentes regiões do país. Por outro lado, estabeleceu poderes para o Estado regular estes com a imposição de multas, destituição de direções e até a possibilidade do fechamento de sindicatos (CAMPINHO, 2006). O Decreto n. 19.770/31 regulou não apenas a atuação dos sindicatos de trabalhadores, mas também patronais no quais deveriam reunir pelo menos trinta associados sendo que pelo menos dois terços deveriam ser brasileiros natos. Os cargos eletivos teriam um ano de duração, sem direito a reeleição. Todos os sindicatos deveriam submeter seus estatutos para a aprovação do Ministério do Trabalho, inclusive os patronais (BRASIL, 1931).

Logo, o sindicato tornou-se um aparato do Estado e ele podia, através do Ministério do Trabalho, intervir nas decisões sindicais e investigar a contabilidade das associações (GOMES, 2014). Ademais, ocorreu uma reinserção compulsória dos trabalhadores ao mundo do trabalho (BARBOSA, 2003). Por este motivo, emerge uma concertação social orquestrada pelo Estado criando um movimento sindical autoritário-corporativo (CAMPINHO, 2006).

Dessa maneira, já em 1933, havia 258 sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho ante os 41 em 1931. Outro fato relevante era a possibilidade de representação sindical na Assembleia Constituinte em 1934 – o que estimulou o crescimento do número de sindicatos (OLIVEIRA, 2002). Posteriormente, com o advento da Constituição de 1934, os gozos dos benefícios sociais seriam concedidos apenas para os trabalhadores sindicalizados. Dessa forma, se conceituou de que quem tem ofício tem condição de receber o benefício (GOMES, 2005).

No segundo momento, há a configuração de um sistema nacional de relações de trabalho que culminou com a Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). Esta tinha sua inspiração no fascismo italiano, impregnado de concepções corporativistas. Por este motivo, há o reforço da relação corporativista sindical. Corporativista porque nos estatutos de todos os sindicatos era obrigatório a declaração expressa de uma atuação em colaboração com os poderes públicos e as demais associações subordinadas aos interesses nacionais. Entretanto, neste novo momento a inspiração autoritária e corporativista superou o âmbito das relações de trabalho (OLIVEIRA, 2002).

Dessa forma, com uma nova legislação não era permitido mais de um sindicato para cada profissão e os servidores públicos não podiam ser sindicalizados. Ela, também, regulava

toda a estrutura administrativa, jurídica e eleitoral dos sindicatos (BRASIL, 1939b). Dessa maneira, não havia qualquer independência associativa o que reforçava, ainda mais, o caráter corporativista entre sindicato e Estado (GOMES, 2005).

Todavia, a legislação não conseguiu ser aplicada devido as críticas a inspiração corporativista. Ao mesmo tempo, até 1943 poucos sindicatos solicitaram reconhecimento no Ministério do Trabalho o que demonstra resistência do modelo tutelado pelo Estado. A prova disso é que enquanto os operários denominavam a Lei como fascista os empresários a chamavam de comunista, pois a mesma era aplicada para todas as organizações classistas do país (GOMES, 2014; OLIVEIRA, 2002).

Assim, os sindicatos eram instrumentos de manipulação do poder político sem a possibilidade de lideranças que direcionassem para a consciência de classe. Neste sentido, era proibido os movimentos grevistas, pois não convergiam com a colaboração entre o capital e o trabalho e com os interesses nacionais (CIOFFI, 2008). Todo esse contexto criou uma carência de visão proletária de luta devido a legislação que permitiu um controle do Estado (PAOLI, 1988).

Em 1940 ocorreu a criação do Imposto Sindical com o objetivo de incrementar o movimento sindical à época munindo-os de mais recursos necessário à sua sobrevivência. Portanto, o trabalhador independente da sindicalização ou não contribuiria com um dia de trabalho para a sua categoria profissional. Ao mesmo tempo, o empregador destinaria um importância fixa, proporcional ao registrado na empresa, para a sua representação classista (OLIVEIRA, 2002).

Todavia, o inverso ocorreu, pois independentemente do número de filiados não havia grandes alterações sobre a arrecadação deles, pois os dirigentes sindicais não buscavam mais adesão de trabalhadores para que não ocorressem disputas pelos cargos de gestão (OLIVEIRA, 2002). Dessa forma, reforçou a estrutura corporativa sindical no Brasil na qual não haveria grande influxo de trabalhadores para os sindicatos, mas haveria significativos aportes de recursos. Ademais, devido o controle governamental sobre essas lideranças não houve críticas ao projeto e sim apenas atores que apoiavam e defendiam essa forma de atuação sindical (GOMES, 2005).

Diante deste contexto, a ditadura do Estado Novo permitiu que a burguesia aperfeiçoasse a luta de classe para um período de colaboração entre os sindicatos, sob controle, e os industriais, pois não havia mais as lideranças anarquistas (WEINSTEIN, 2000). Porque o Estado Novo instituiu regulamentações trabalhistas e tutelou as relações de trabalho instituindo

a cidadania regulada que abrangia apenas aqueles que conseguiam se adequar com a obtenção de documentos para o trabalho no espaço urbano (CARDOSO, 2010).

Estes elementos evidenciam que a “era” Vargas organizou um controle sobre a atuação sindical com o objetivo de diminuir os conflitos das relações de trabalho para promover um desenvolvimento nacional. Todavia, não estimulou espaços de negociação coletiva, mesmo para os trabalhadores protegidos pela cidadania regulada, porque os sindicatos não atuaram em qualquer comissão sobre as reformas no SFP brasileiro no período. Por isso, com os sindicatos cooptados pelo Estado, os industriais tiveram seus interesses (MARTIN; THELEN, 2007; WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992) atendidos na criação de uma instituição de qualificação profissional com auto regulação, pois barganharam a retirada da participação dos operários no novo programa de aprendizagem (WEINSTEIN, 2000). Portanto, os sindicatos, tutelados pelo Estado, serviram apenas para cooptação de suas ações ao invés de organizar suas atuações em espaços de negociação coletiva (MARTIN; THELEN, 2007) para barganha salarial e de discussões sobre as necessidades de qualificação profissional (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012).

### **2.2.3 A vitória dos industriais sobre o grupo dos educadores**

Esse período, da era Vargas, marcado por uma revolução e em seguida por uma ditadura, teve um papel fundamental na formação do SFP brasileiro. Porque é nesse período que há a busca pela industrialização substitutiva de importações do país. Nesse, houve a divisão dos políticos e os intelectuais brasileiros entre o “nacionalismo e desenvolvimentismo e o liberalismo econômico e sua expressão periférica” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 169).

O grupo do Ministro Capanema estava à frente dos nacionais desenvolvimentistas e o grupo dos industriais do liberalismo econômico e sua expressão periférica no que tange a área de qualificação. E por que essa definição é importante? Para entendermos claramente as ideias que nortearam os grupos opositores porque elas elucidam os porquês dos resultados dessa evolução. Lembro que, na teoria da distribuição do poder quando há espaço para uma nova constelação de atores suportarem uma instituição existe uma disputa (PIERSON, 2015). Os tópicos anteriores definiram as ideias e as posições de cada grupo sobre a área de qualificação profissional.

É evidente que Getúlio Vargas entendia a necessidade de uma reformulação das políticas de qualificação profissional devido ao grande crescimento da produção industrial brasileira que acelerou ainda mais com o início da Segunda Guerra. Ele também tinha a

consciência que a população brasileira era carente de uma educação adequada para atuar nos cargos importantes da indústria o que tornava ainda mais imperativo uma reforma (FERREIRA, 2008; CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; NUNES, 1980).

Entretanto, o grupo de Capanema não obteve sucesso em construir um projeto corporativo nacional. Assim, o que aconteceu foi um projeto corporativo mais pragmático e realista no qual delegou à indústria a condução do ensino e do emprego industrial com o objetivo de atender as necessidades e interesses da economia nacional (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000).

Cunha (2005, p. 35) afirma que “os industriais não só **não** foram os elementos ativos na criação da aprendizagem sistemática e remunerada, custeada por eles próprios, como, também, resistiram todo o tempo a sua instituição” (grifo meu). Todavia, Fonseca (1986) entende que o presidente Getúlio Vargas era partidário de entregar o novo sistema aos industriais, mas ele entende que o SENAI não fora criado independente, pois seu regimento deveria ser apresentado ao Ministro Capanema.

Weinstein (2000) afirma que os industriais celebraram a criação do SENAI, pois era um programa ajustado às suas necessidades, sem interferência burocrática, sem participação dos sindicatos e aumentou a influência da CNI sobre as pequenas indústrias. Eu afirmo que Fonseca (1986) e Weinstein (2000) estão corretos, mas Cunha (2005) não está totalmente errado.

Ele não está totalmente errado, pois houve sim a resistência dos industriais até a publicação do Decreto-Lei n. 1.238/39. E a maior evidência é a “resistência passiva”, em 1938, dos industriais, referente ao anteprojeto de Lei sobre as escolas de aprendizes da Constituição de 1937. Passiva devido a dependência diante dos favores fiscais, alfandegários e creditícios. Segundo alguns críticos, esses favores tornava a indústria “artificial” devido ao protecionismo do governo (WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986).

É importante lembrar que o Governo provisório estava muito ocupado em organizar o Estado pela via legislativa. Neste sentido, apenas em 1934 com a instalação de uma comissão com Roberto Mange, Lourenço Filho, Joaquim Faria Góes Filho, Horácio da Silveira e Rodolpho Fuchs há o início da discussão de um Plano de Formação Profissional que não avança em muitos sentidos. As propostas desse grupo sempre estavam em direção para a aprendizagem na empresa. Dessa maneira, com o golpe de 1937 e a instalação do Estado Novo essa discussão se acalora (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000).

Por isso, Cunha (2005) tem razão na resistência da indústria, mas ela não ocorre por todo o período. Quando em 1939, com a publicação do Decreto-Lei n. 1.238/39 e a instalação da Comissão para elaborar uma proposta de reformulação da educação profissional o grupo de

industriais se vêm encurralados, porque o monitoramento da aprendizagem seria tripartite nas “comissões locais de aprendizes”<sup>64</sup>. Essas seriam compostas por dois técnicos especialistas em ensino industrial, um representante do Ministério do Trabalho, um empregador e um empregado. No relatório final sugeriu a criação do “Conselho Nacional de Aprendizagem”<sup>65</sup> com a seguinte composição:

Parágrafo 1 - O "Conselho Nacional de Aprendizagem" compor-se-á dos seguintes membros, nomeados pelo Presidente da República: técnicos especializados em assuntos de ensino industrial; 1 representante do Ministério do Trabalho e 2 de empregadores e 1 representante dos empregados;

Figura 8 – Proposta de composição do Conselho Nacional de Aprendizagem.

Fonte: FGV, CPDOC. Relatório de Atividades da comissão interministerial, 06/1939: GCg 1938.04.30, r.51.

Portanto, um monitoramento baseado na aprendizagem alemã com a participação, não proporcional, do governo, empregadores e empregados. E os industriais não queriam isso como já demonstrado na Figura 7. Então, as opções na mesa eram: Aceitar custear um sistema em conjunto com o governo e monitoramento tripartite ou se comprometer com o financiamento desde que sob sua autorregulação (WEINSTEIN, 2000).

É nesse momento que o grupo dos industriais colidem com o grupo de Capanema, pois eles lutariam pela segunda opção. Essa conclusão é possível, pois as recomendações, realizadas em 1939, da comissão interministerial nunca foram publicadas. Roberto Simonsen deixou a sombra sob a atuação do Ministro do Trabalho e entrou na arena de disputa pessoalmente. O resultado é a instauração, em 1941, de uma nova comissão para discutir um novo “programa”<sup>66</sup> para a formação industrial com a sua participação (NETTO; ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2017; WEINSTEIN, 2000).

Logo, caracterizou a influência instrumental da teoria de poder das empresas, pois Simonsen assessorou Getúlio Vargas com suas ideias sobre como deveria ocorrer a

<sup>64</sup> FGV, CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

<sup>65</sup> FGV, CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

<sup>66</sup> A palavra programa de qualificação torna-se comum no Brasil no período democrático.



aprendizagem industrial (HACKER; PIERSON, 2002). Ao mesmo tempo o presidente não enxergava a possibilidades de desinvestimentos da indústria, pois ela recebia subsídios (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000) e os próprios industriais estavam dispostos a custear a nova instituição (HACKER; PIERSON, 2002).

O resultado, que é a criação do SENAI, é o ancoramento do caminho do SFP brasileiro sob a vitória do grupo dos industriais. Porque os recursos compulsórios recolhidos das empresas eram transferidos para a supervisão do grupo. Segundo o controle do fluxo dos recursos, significativos, para as regiões do País ficaria a cargo exclusivamente dos industriais sem qualquer participação pública ou da sociedade civil. Terceiro, os interesses que sobressairiam seriam dos mais influentes na instituição (PIERSON, 2015). Fato observável, pois a definição da distribuição dos recursos ficou definida para favorecer as áreas mais industrializadas (WEINSTEIN, 2000). Quarto, há uma alteração do discurso das crenças dos grupos dos industriais quando encurralados para evidenciar à Getúlio Vargas que eles usariam a nova instituição para o desenvolvimento nacional. Por último, o SENAI estaria sob a ideologia apenas dos seus respectivos vencedores (PIERSON, 2015).

### **2.2.3.1 Análise da conjuntura crítica do Sistema de Formação Profissional brasileiro**

No meu entendimento uma conjuntura crítica é o leque de oportunidades a serem adotadas para reformar o SFP. Neste sentido, é necessário especificar as ações dos atores que se concretizaram e quais não. Isso é importante para explicitar os contra fatos que deixaram de ser adotados (CAPOCCIA; KELEMEN, 2007). Para mensurar essa conjuntura apresento as condições permissivas e produtivas. Todavia, quando há uma condição permissiva não necessariamente há uma conjuntura crítica (SOIFER, 2012).

A condição permissiva é encontrada no relatório de Rodolpho Fuchs, entregue em 1938, denominado os Defeitos do Ensino Profissional Brasileiro<sup>67</sup> onde há o diagnóstico dos problemas do SFP brasileiro. Nesse ele argumenta sobre a necessidade de baratear a formação profissional, pois as escolas da Rede Federal devido ao longo período de formação necessitavam de um aporte extraordinário para atender a demanda de novos trabalhadores para a indústria. Lembro que, para atender a demanda, calculada por ele, seriam necessários em torno de 50 mil a 70 mil novos trabalhadores formados/ano. Contudo, toda a Rede Federal tinha uma

---

<sup>67</sup> FGV,CPDOC. OS DEFEITOS DO ENSINO PROFISSIONAL BRASILEIRO, 1938: GCg 1934.11.28 (4).

capacidade de atender à apenas 18.000 estudantes oferecendo teoricamente ao mercado apenas 4500 trabalhadores/ano. Contudo, o número de matrículas real era de 5199 estudantes.

Rodolpho Fuchs registra que em torno de 900.000 crianças deveriam, anualmente, terminar o curso primário. Contudo, o ensino secundário apenas tinha a capacidade de absorver 100.000. A agricultura absorvia praticamente a metade desses 800.000 jovens, mas ainda sobravam 400.000. Rodolpho Fuchs foca no ensino para os rapazes devido ao aspecto cultural da época e da influência alemã. Assim, ele finaliza que 200.000 rapazes “a não ser que se admita a possibilidade de viverem na ociosidade, deverão procurar uma colocação na indústria ou no comércio”<sup>68</sup>.

Como o foco dele é na indústria ele faz uma proporção, a partir das estatísticas das profissões, afirmando que a demanda para a área da indústria seria aproximadamente de 70 mil jovens. Como os cursos levavam em média quatro anos na Rede Federal seriam necessários 280.000 espaços nessas escolas. Para isso, seria necessário expandir de 19 para 600 unidades. Ademais, ele ainda realiza um comparativo com dois países explicando que 31% dos concluintes do ensino primário entravam na qualificação industrial na Alemanha enquanto na França eram 25%<sup>69</sup>.

Dessa forma, quando o Brasil atingisse a formação de 90.000 aprendizes para a indústria/ano ele chegaria a 10% dos concluintes do ensino primário, pois naquele momento a Rede Federal não formava nem 0,5% dos concluintes do ensino primário para todas as áreas econômicas do país<sup>70</sup>. Diante do exposto, é possível entender a ansiedade de Getúlio Vargas em ampliar a oferta de qualificação e as repetidas alterações legais na tentativa de atingir esse objetivo. Por isso, também, havia a necessidade de uma nova fonte de recurso para realizar dessa ampliação.

Com o entendimento da condição permissiva apresento as duas condições produtivas apresentadas a fim de ampliar a oferta de qualificação (SOIFER, 2012). Os documentos para capturar a ligação das micro ações individuais nas escolhas, estratégias e decisões políticas (CAPOCCIA, 2015) são os dois anteprojetos das diferentes comissões apresentados nos relatórios: A Aprendizagem nos Estabelecimentos Industriais<sup>71</sup>; e Técnicos e Operários para a

---

<sup>68</sup> FGV,CPDOC. OS DEFEITOS DO ENSINO PROFISSIONAL BRASILEIRO, 1938: GCg 1934.11.28 (4).

<sup>69</sup> FGV,CPDOC. OS DEFEITOS DO ENSINO PROFISSIONAL BRASILEIRO, 1938: GCg 1934.11.28 (4).

<sup>70</sup> FGV,CPDOC. OS DEFEITOS DO ENSINO PROFISSIONAL BRASILEIRO, 1938: GCg 1934.11.28 (4).

<sup>71</sup> FGV,CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECEMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

Indústria do Brasil<sup>72</sup>. Lembro que, o primeiro foi produzido pela comissão interministerial mista e o segundo pela comissão com apenas representantes da indústria.

Por um lado, os dois anteprojetos convergiam na necessidade de criação de novos espaços para qualificação, estabeleciam uma contribuição compulsória para todos os estabelecimentos industriais e diminuía o tempo de formação. Pelo outro lado, apresento as principais divergências: enquanto o da comissão interministerial apresentava a criação do “Conselho Nacional de Aprendizagem” e dos conselhos regionais, com um monitoramento tripartite, a comissão dos industriais delimitava o monitoramento à apenas os representantes da indústria<sup>73 74</sup>.

Outra divergência é sobre a quantidade de aprendizes nos estabelecimentos, pois enquanto a comissão interministerial determinava de 6% a 10% de aprendizes para os ofícios que reclamam formação técnica-sistemática longa, a outra comissão delimitava de 6% a 10% do número total de empregados no estabelecimento. Essa diferença é importante, pois a comissão interministerial pretendia oferecer atividade de no mínimo dois anos e de no máximo quatro anos. Neste sentido, todas as vagas seriam de cursos para elevar as competências dos aprendizes. A comissão dos industriais limitava o tempo dos cursos em dois anos, assim, apenas 15% dos cursos seriam com essa extensão, pois a maioria das ofertas seriam para cursos de manipuladores que não reclamavam uma formação técnica-sistemática longa<sup>7576</sup>.

Por último, enquanto a comissão interministerial sugeria um financiamento equivalente do Estado em relação aos industriais. A comissão da indústria entendia que o financiamento devia ficar a cargo apenas da indústria. Logo, a proposta de criação do SENAI convergiu com três dos quatro aspectos de um SFP coletivo (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012), conforme evidenciado no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Convergência de aspectos de um SFP coletivo com a criação do SENAI.

	<b>Coletivo</b>	<b>SENAI</b>
--	-----------------	--------------

<sup>72</sup> FGV,CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>73</sup> FGV,CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECEMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

<sup>74</sup> FGV,CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>75</sup> FGV,CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECEMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

<sup>76</sup> FGV,CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<i>Alto envolvimento das empresas em prover e administrar a formação.</i>	Sim	Sim
<i>As associações intermediárias têm importante papel (sindicatos patronais, federações e sindicatos de empregados) em administrar e realizar reformas no SFP.</i>	Sim	Não <sup>77</sup>
<i>Portabilidade de qualificação obtida em cursos de acordo com uma normatização nacional reconhecida pelas associações intermediárias.</i>	Sim	Sim
<i>Qualificação profissional no modelo dual ou de estágio providos por empresas ou escolas.</i>	Sim	Sim

Fonte: Busemeyer; Trampusch (2012); Weinstein (2000)<sup>78 79</sup>.

A proposta contractual apresentava exatamente este elemento das associações intermediárias que faltou na proposta dos industriais. Pelo menos no campo das ideias, se a proposta da comissão interministerial tivesse sido concretizada teríamos a concepção de uma instituição com aspectos de um SFP coletivo no Brasil. O grupo dos educadores ainda tentou influenciar Getúlio Vargas através de uma carta de Rodolpho Fuchs para Capanema explicando que limitar o número de jovens a oportunidade de acesso a uma formação técnica-sistemática longa era uma atitude discriminatória.

Contudo, Getúlio Vargas aceitou criar o SENAI, sob o controle exclusivo dos industriais, pois o anteprojeto deles seria, primeiro, mais barato para o Estado, segundo, haveria a formação de mais trabalhadores e, terceiro, houve um agravamento da oferta de trabalhadores qualificados devido a segunda guerra<sup>80</sup>. Por isso, os industriais tornaram-se os vencedores dessa disputa.

### 2.3 A dinâmica dos atores no Império Germânico versus “era” Vargas

Com o entendimento da constelação dos atores na Alemanha e com o rastreamento das evidências das alterações do SFP brasileiro a partir das dinâmicas dos atores podemos iniciar a comparação dos períodos diacrônicos (SARTORI, 2002). Lembro que, a Alemanha é o caso típico representativo necessário para entender as semelhanças e as diferenças da concepção e

<sup>77</sup> O papel das associações intermediárias tanto dos empregadores quanto dos sindicatos não era atuante, porque nas comissões estaduais não era obrigatória a participação de todos os empresários. Na verdade, apenas os maiores seriam consultados (WEINSTEIN, 2000).

<sup>78</sup> FGV, CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

<sup>79</sup> FGV, CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>80</sup> Lembro que esse diagnóstico de Rodolpho Fuchs ocorreu antes do início da segunda guerra.

evolução do SFP brasileiro (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003). Primeiro, e mais simples, será apresentado e explicado as semelhanças dos dois períodos.

Neste sentido, nos dois países há uma disputa entre dois grupos sobre a maneira que o SFP deveria estar estabelecido. Os grupos têm diferentes representantes nos dois países, mas a disputa entre eles sobre como deveria ocorrer o processo de aquisição de competências para o trabalho é a semelhança (CUNHA, 2005; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; WEINSTEIN, 2000). Outra semelhança é a participação coadjuvante dos sindicatos neste processo, pois mesmo com voz e opiniões os mesmos não eram representativos ao ponto de serem relevantes no processo de reforma do SFP para os governos autoritários (CIOFFI, 2008; CAMPINHO, 2006; THELEN, 2004; WEINSTEIN, 2000).

Também, nos dois países houve uma ausência da mão de obra qualificada para atender a demanda de um crescimento da industrialização (FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; CUNHA, 2000, 2005; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). Devido a este fato, houve a associação de uma elite industrial que se preocupava com a questão do trabalho representado pelo *DATSCH* na Alemanha e primeiramente o IDORT e posteriormente o SENAI pelo Brasil (FERREIRA, 2008; CUNHA, 2005; THELEN, 2004; MAZA, 2002; WEINSTEIN, 2000). Os dois grupos de industriais buscavam a ideia do liberalismo da “liberdade profissional” e com suas respectivas associações tentavam influenciar que as instituições responsáveis pela qualificação respondessem as suas demandas (THELEN, 2004; WEINSTEIN, 2000). Por último, não havia, nos dois países, uma sistematização da aprendizagem, isto é, através da observação ocorria a qualificação (CUNHA, 2000, 2005; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; FONSECA, 1986; GILLINGHAM, 1986). No Quadro 5, a seguir, tem-se um resumo das semelhanças entre os países.

Quadro 5 – As semelhanças observadas entre o Império Germânico e a “era” Vargas

Sindicatos coadjuvantes.
Falta de Mão de Obra Qualificada.
Associação da Elite Industrial.
Tentativa de Influência sobre as Instituições Responsáveis pela Qualificação.
Não havia uma aprendizagem sistematizada.

Fonte: Elaboração própria.

Sobre as diferenças, inicio com os diferentes legados dos períodos sob análise. A Alemanha não foi um país expoente no período colonial. Portanto, não teve no esteio dos

trabalhadores do seu país a escravidão. Também, não recebeu uma quantidade de imigrantes qualificados. Neste sentido, o legado do período prévio era a organização das guildas associada com aos sindicatos como importante fornecedor de mão de obra para o país (GOMES, 2008; DEISSINGER, 2004; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; SOSKICE, 1994). Entretanto, esses elementos de escravidão e de imigração fazem parte da história do Brasil (IBGE, 2007; REIS, 2007). Por isso, as escolas criadas para o ensino dos ofícios, sob uma Rede Federal, eram espaços de assistencialismo e sem valor para a sociedade (MORAES, 2016; CUNHA, 2000, 2005; FONSECA, 1986). Logo, esses são as diferenças entre os contextos macroestruturais dos legados prévios dos dois países (THELEN; MAHONEY, 2015).

A primeira diferença entre os países no período é a solução para o déficit de mão de obra qualificada. Por um lado, a associação de empresas alemãs persuadiu e convenceu os seus associados a manterem o equivalente de 10% a 15% da sua força de trabalho total com aprendizes (THELEN, 2004). Por outro lado, a FIESP, no início do período, inaugurou o IDORT com a crença de que a racionalização e a organização do trabalho aumentariam a produção sem a necessidade de investir em qualificação (FERREIRA, 2008; MAZA, 2002; WEINSTEIN, 2000). Posteriormente, criou o SENAI e as suas respectivas escolas e manteve apenas os empresários mais importantes nos comitês regionais para delimitar os ofícios (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000).

Segundo, os industriais tinham diferentes “adversários” na arena de disputa sobre a qualificação profissional. Por um lado, na Alemanha os industriais tentavam quebrar o monopólio das *Handwerkskammern* (câmaras de artesãos) com o objetivo de desenhar cursos mais próximos da sua própria realidade (THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil, os industriais, quando encurralados pelo governo autoritário, pois haveria um controle tripartite da aprendizagem, negociaram para terem total controle do novo programa de aprendizagem brasileiro sem a interferência do Estado ou de sindicatos (WEINSTEIN, 2000).

Terceiro é sobre a atuação dos sindicatos nas relações de mercado de trabalho que por um lado, na Alemanha trabalhavam de forma associativa com as *Handwerkskammern* (câmaras de artesãos) com o objetivo de controlar a oferta da mão de obra e obter maiores salários. Essa coalização de classe teve grande responsabilidade no sucesso do SFP alemão. Ademais, havia a atuação dos sociais democratas no Parlamento na oposição das limitações de qualificação de alto nível apenas sob demanda das necessidades dos artesãos (THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil a livre associação sindical foi reprimida sob um projeto sindical autoritário-corporativo denominada cidadania “regulada” no qual apenas aqueles, na cidade, que tivessem as condições receberiam a proteção dos benefícios sociais (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES,

2015; CARDOSO, 2010; CIOFFI, 2008; CAMPINHO, 2006). Por isso, o Estado atuou na regulação das questões trabalhistas urbanas criando um ambiente de cooperação com as lideranças sindicais e os industriais. Contudo, os mesmos não eram convidados a participar do processo de discussão do SFP (WEINSTEIN, 2000).

Quarto, é a diferença da coordenação entre oferta e demanda de trabalhadores qualificados. Por um lado, na Alemanha devido essa coalizão de classe na área de artesanato havia uma coordenação entre os donos das lojas e os sindicatos sobre as necessidades de competências a serem desenvolvidas nas câmaras. Havia também, mesmo que não de forma satisfatória, o apoio ao mercado das indústrias de forma regionalizada. Logo, todo trabalhador deveria obter sua certificação nas câmaras (CULPEPPER; THELEN, 2008; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil não havia as câmaras para verificação das competências adquiridas, não havia uma delimitação dos ofícios e as escolas da Rede Federal estavam afastadas dos locais onde havia a necessidade delas. Estes elementos evidenciavam um desequilíbrio entre oferta e demanda (CUNHA, 2000, 2005; WEINSTEIN, 2000).

Quinto, é a diferença do local da qualificação. Por um lado, na Alemanha a qualificação acontecia sob programas de aprendizagem nas lojas dos artesãos devido a sua exclusividade em certificar (FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; SOSKICE, 1994). Por outro lado, no Brasil a qualificação acontecia em escolas de aprendizagem de ofícios que não tinham qualquer valorização na cultura do país. Tanto que a própria Constituição de 1937 destinava às classes menos favorecidas esse tipo de ensino (CUNHA, 2000; FONSECA, 1986; BRASIL, 1937a). No Quadro 6, a seguir, tem-se um resumo das diferenças para melhor visualização.

Quadro 6 – Diferenças entre o Império Germânico e a “era” Vargas.

<b>País</b>	<b>Alemanha</b>	<b>Brasil</b>
Local da Qualificação.	No trabalho.	Na escola.
Coordenação entre Oferta e Demanda.	Realizada sob uma coalização de classe.	Desequilíbrio entre oferta e demanda.
Atuação dos Sindicatos no Mercado de Trabalho.	Em uma coalizão com a burguesia.	Cooptados pelo Estado.
Adversários dos Industriais.	Artesãos.	Técnicos do Ministério da Educação.
Solução para o Déficit da Mão de Obra.	Manutenção dos espaços de aprendizagem na empresa.	Racionalização do trabalho.
Legado.	Aprendizagem baseado em guildas.	Qualificação assistencialista.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, apresentei as semelhanças e as diferenças dos contextos macroestruturais nos dois países sobre as reformas de SFP. Neste sentido, destaco que devido a esse contexto a burguesia brasileira não teve a mesma disposição e compromisso em qualificar a população do que a burguesia alemã (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000). Mesmo quando encurralada pelo Estado Novo defendeu, na disputa com os técnicos do Ministério da Educação, limitar os investimentos em qualificações técnica-sistemática longa para apenas uma parcela da juventude (WEINSTEIN, 2000).

Com o objetivo de entender as diferenças e similitudes do percurso histórico de cada SFP (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003) utilizei a atuação dos industriais como centrais, de acordo com a teoria do poder das empresas (HACKER; PIERSON, 2002), pois eles atuaram com forte poder sobre as reformas do SFP. Sobre as diferenças entre o Império germânico e a “era” Vargas, no Quadro 7, a seguir, tem-se o posicionamento dos industriais em relação ao SFP.

Quadro 7 – Atuação dos industriais no Império germânico e na “era” Vargas – Primeiro período.

Atuação	País	
	Alemanha	Brasil
Coalização com sindicatos?	Não	Não
Críticas ao sistema de formação da época?	Sim	Sim
Associação industrial?	Sim	Sim
Governo atende as demandas dos industriais?	Não	Sim
Disposição em oferecer espaços de aprendizagem?	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria.

Primeiro, os sindicatos nos dois países não tinham força para alterar o SFP nos países. Porque enquanto na Alemanha eles estavam associados aos artesãos e atuavam na manutenção da exclusividade destes em certificar (THELEN, 2004) no Brasil eles foram cooptados pelo Estado o que criou uma relação corporativa sob a tutela da cidadania regulada (ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2015; CARDOSO, 2010; CIOFFI, 2008; CAMPINHO, 2006).

Segundo, os industriais faziam críticas ao sistema de formação da época, em que ocorria sob a metodologia da observação, sem qualquer sistematização. Enquanto na Alemanha a crítica era direcionada às *Handwerkskammern* (câmaras de artesãos), pois não atendiam a suas



necessidades (THELEN, 2004), no Brasil havia críticas ao modelo de formação longo dos técnicos para o trabalho (FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; CUNHA, 2000, 2005; FONSECA, 1986; GILLINGHAM, 1986). Nos dois países havia a defesa da “liberdade profissional” para que assim os cursos atendessem suas demandas específicas (THELEN, 2004; WEINSTEIN, 2000). Terceiro, este contexto motivou a associação industrial que ocorreu pelo lado da Alemanha através do *DATSCH* enquanto pelo lado do Brasil pelo IDORT e FIESP (FERREIRA, 2008; CUNHA, 2005; THELEN, 2004; MAZA, 2002; WEINSTEIN, 2000).

Sobre as diferenças a primeira é sobre o poder dos industriais sob os governos. Na Alemanha mesmo com toda a organização dos industriais não houve a quebra do monopólio das *Handwerkskammern* (câmaras de artesãos) sobre a certificação (THELEN, 2004). No Brasil, diferentemente, Vargas entregou para os industriais uma instituição responsável pelos cursos de aprendizagem no país (NETTO; ASSUMPCÃO-RODRIGUES, 2017; SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986).

A segunda é sobre a força das associações empresariais em convencer seus associados a oferecer de forma voluntária espaços de aprendizagem. Na Alemanha, o forte poder associativo dos artesãos influenciou a atuação dos industriais que precisavam também se auto-organizar, a fim de atender as suas respectivas demandas de qualificação profissional (GOMES, 2008; FROMMBERGER; REINISCH, 2004; GREINERT, 2004; THELEN, 2004; FONSECA, 1986). No Brasil, as empresas começaram a ser obrigadas, por força de legislação, a oferecer espaços de ensino, tanto elementar quanto de aprendizagem, para os filhos dos trabalhadores. Logo, não havia uma conscientização, mesmo com esforços da associação das empresas, a fim de oferecer espaços de aprendizagem (WEINSTEIN, 2000; BRASIL, 1937a, 1939a, 1940).

### **3 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NAS REPÚBLICAS DE WEIMAR E POPULISTA**

Este primeiro período republicano de análise observa que nos dois países ocorreram reformas no SFP com o novo modo de governança. É importante destacar que o fenômeno democracia ocorre de forma consolidada apenas no século XX. Todavia, a consolidação das democracias é dependente de quatro fatos históricos que são a revolução capitalista, o aumento da capacidade de organização dos trabalhadores, a segurança da propriedade privada e o surgimento de amplas classes médias (BRESSER-PEREIRA, 2011). Portanto, espera-se encontrar ações sobre o SFP desses atores, pois agora há espaço para mais vozes se manifestarem sobre suas necessidades.

Todavia, na Alemanha, havia grandes dificuldades econômicas devido ao tratado de Versalhes. Assim, a República, mesmo com o sufrágio universal, passou por dificuldades com a alta inflação, a grande dívida externa e o alto desemprego (THELEN, 2004). No Brasil não havia o sufrágio universal<sup>81</sup>, pois ainda existia o receio da expropriação do patrimônio público e privado pelos movimentos pelos pobres (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Por este motivo, mais uma vez, será apresentado primeiramente se as instituições do SFP alemão, que sofreram mudanças durante o período com a nova constelação de atores e posteriormente, ocorrerá a análise da constelação dos atores no período brasileiro e se esses alteraram o SFP. Por fim, ocorrerá o cotejo entre os dois períodos explorando às diferenças de posicionamento dos atores e os respectivos resultados (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003).

#### **3.1 O acirramento da disputa na República de Weimar**

A disputa sobre a qualificação se acirra entre artesãos e industriais neste período, pois havia uma demanda diferente de habilidades a partir dos industriais. Havia, também, um movimento a partir dos sindicatos dos trabalhadores da indústria para influenciar a qualificação, porque trabalhadores não conseguiam promoções nas empresas, desde que os espaços de altos salários eram ocupados apenas por trabalhadores qualificados nas escolas de artesanato (BUSEMEYER, 2015; GILLINGHAM, 1986). Esse acirramento entre os dois setores trouxe ganhos construtivos para a preservação do treinamento intensivo de habilidades baseado na indústria com o apoio dos sindicatos para aumentar sua capacidade de monitoramento e

---

<sup>81</sup> Em 1932, as mulheres votavam e o voto era obrigatório a todos a partir dos 20 anos, exceto os analfabetos.

supervisão do treinamento que ante o momento era papel exclusivo dos artesãos (CULPEPPER; THELEN, 2008).

Nesta nova República nasce o Reichsgrundschulgesetz (direito da escola primária do Reich), em 1920, no qual estabeleceu a obrigatoriedade de quarto anos primários obrigatórios para todo o Estado alemão (DÖBERT, 2007). Na sequência, em 1925, de forma independente, o Instituto Alemão para Treinamento Técnico (acrônimo em alemão *Dinta*) foi fundado e o seu primeiro diretor Arnhold é considerado o pai da moderna educação alemã. O objetivo era representar os interesses sobre qualificação da indústria de máquinas pesadas da Alemanha. Portanto, essa instituição autárquica sistematizou e padronizou o treinamento. Entretanto, diferentemente, o *DATSCH* atuava com o suporte de associações comerciais, o grupo de indústria de máquinas de Berlin e a Associação de Empresas de Construção de Máquinas da Alemanha (acrônimo em alemão *VDMA*) (THELEN, 2004). Os sindicatos também foram reconhecidos por *DATSCH* como parceiros para a discussão de salários (BUSEMEYER, 2015).

Apesar dessas diferenças tanto *Dinta* quanto *DATSCH* reconheciam que o componente prático do treinamento, embora centrado na empresa, não poderia ser limitado a ela, mas não fizeram propostas de alteração. Ao mesmo tempo, compartilhavam a crítica ao sistema de formação artesanal que tinha uma natureza "não sistemática" de treinamento, assim, iniciava a discussão da padronização da formação de habilidades no país (THELEN, 2004).

Entretanto, a autora revela que apesar dessas duas instituições específicas pensarem a qualificação foi o *VDMA*, no período da República de Weimar, que trabalhou em torno da estabilização da concorrência no mercado de produtos a partir da organização e coordenação das empresas e, conseqüentemente, influenciou na futura coordenação da formação profissional. A partir disso, houve uma mudança geral na atuação da *DATSCH* a fim de promover cada vez mais sistematização e padronização de habilidades, em conjunto com um *lobby* para a certificação, logo, uma atuação similar ao do *Dinta* (THELEN, 2004). Assim a autora reforça, que nesse período os empregadores procuravam manter a formação profissional “objetivo, científico e livre de lutas partidárias e políticas de classe”<sup>82</sup> (THELEN, 2004, p. 75).

Contudo, o posicionamento do Diretor do *Dinta* não se mostrava tão apartidário, pois entendia que “a fábrica substituiria os sindicatos como o núcleo da organização social e política e o empregador o líder político como guia moral”<sup>83</sup> (GILLINGHAM, 1986, p. 425). Também,

---

<sup>82</sup> Do original: “[...] *objective, scientific, and technical training and free from partisan struggles and class politics*”. Cf. THELEN, 2004, p. 7) (Tradução do autor)

<sup>83</sup> Do original: “[...] *the factory would replace the union as the nucleus of social and political organization, and the employer the political leader as moral guide*”. Cf. GILLINGHAM, 1986, p. 425 (Tradução do autor)

entendia que a qualificação baseada em empresas não poderia ser submetida a qualquer controle estatal ou para público. Por isso, *Dinta* promoveu as “*factory schools*”, a fim de substituir as escolas públicas de comércio. Entretanto, o conceito de qualificação do *Dinta* não se organizava com as associações dos empregadores e outros interesses organizados (THELEN, 2004).

Mesmo assim, em apenas dois anos (1926-1928) houve a abertura de 71 oficinas de formação na empresa e 18 escolas de fábricas. No final da década de 20, a organização estava executando treinamento entre 150 a 300 empresas na Alemanha e Áustria. Todavia, a forma de atuação centrada apenas nos interesses da empresa do *Dinta* aumentou os problemas de relação entre o empregador e empregado na esfera judicial prejudicando a relação entre capital e trabalho. Como não havia uma regulação do Estado as decisões judiciais não tinham respaldo legal, neste sentido, raramente um trabalhador ganhava a causa, pois todas as instituições tinham apenas representantes dos empregadores. Portanto, os sindicatos dos trabalhadores não tinham espaço para discutir sobre políticas de qualificação (THELEN, 2004).

De forma paralela, a Organização de Empregadores da Alemanha (acrônimo em alemão *VDA*), a Liga da Indústria da Alemanha (acrônimo em alemão *RDI*) e o *DATSCH* fundaram o Comitê de Trabalho para a Formação Profissional (acrônimo em alemão *AfB*) (no mesmo ano do *Dinta*) que catalogou as primeiras ocupações na áreas de metalurgia, construção naval e indústrias químicas. Portanto, o início da formulação de um quadro de qualificação (THELEN, 2004).

Com toda essa movimentação, os artesãos iniciaram a sistematizar seus treinamentos a fim de competir com os métodos de qualificação, tanto que em algumas regiões do país começaram a surgir comitês que examinavam tanto habilidades industriais quanto artesanais. Esse movimento uniu no *AfB*, em 1927, as duas principais associações dos artesãos a Liga dos Artesãos da Alemanha e o Congresso de Artesanato e Comércio da Alemanha (acrônimo em alemão *DHGT*). Logo, a coalizão em apoio ao coletivismo de associações do *DATSCH* baseado na dominação do empregador e na regulação de si mesmo da formação profissional uniu todas as associações sob a égide do mesmo comitê (THELEN, 2004).

Contudo, a força sindical crescia, pois era um período republicano. Dessa maneira, as empresas começaram a realizar negociações coletivas com os sindicatos. Logo, em 1924, 61,2% da força de trabalho alemã já estava coberta por negociações coletivas enquanto em 1913 eram apenas 20%. Há também uma mudança significativa na atuação sindical, que passa a representar o segmento econômico (os trabalhadores da indústria, por exemplo). Neste sentido, com os ganhos de negociações coletivas houve um influxo significativo de trabalhadores sem

qualificação mudando o equilíbrio de poder nos sindicatos, pois assumiram postos importantes anteriormente dominados apenas pelos trabalhadores qualificados (THELEN, 2004).

Diante do exposto, a certificação neste período ainda era de exclusividade dos artesãos. Por isso, em 1925, 55% de todos os aprendizes ainda estavam sendo treinados em empresas de artesanato contra 45% na indústria. Entretanto, como apresentado, já ocorriam discussões a fim de regular toda essa política de treinamento paralela as câmaras de artesãos. Mesmo com todas essas mudanças na Alemanha, obviamente não houve tempo hábil para progressos significativos no período pós-primeira guerra e o país enfrentou dificuldades econômicas devido ao tratado de Versalhes (THELEN, 2004).

Em seguida, em 1929 inicia-se um grande período de depressão econômico em todo o mundo com a quebra da bolsa de Nova Iorque. Logo, com o objetivo de proteger os empregos nos países a vertente política nacionalista se expande no continente europeu e na Alemanha em 1933 há a ascensão, como chanceler, um representante do Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães (acrônimo em alemão *NAZI*) chamado Adolfo Hitler. Em 23 de março do mesmo ano o Parlamento aprova uma lei que emite poderes ao chanceler de aprovar Leis e alterar a Constituição sem a consulta do Parlamento por quatro anos. Emerge então um período totalitário.

### **3.2 A coalização entre governo e sindicato: a República Populista**

O novo período brasileiro tem como ponto de partida a nova legislação do Ensino Industrial, pois alterou profundamente a lógica do SFP brasileiro (FONSECA, 1986). Ademais, o Brasil tem duas novas instituições que operam a qualificação, uma para a formação profissional (Rede Federal) e outra para a aprendizagem (SENAI), como apresentado na análise da conjuntura crítica. Contudo, sem a mesma importância, pois a aprendizagem era uma qualificação mais curta que a formação profissional sem a possibilidade de elevação da escolaridade (BRASIL, 1942g, c). Ademais, o Estado Novo finda em outubro de 1945, isto é, quase três anos após a mudança, assim, é necessário explicar como operou a nova lógica do SFP brasileiro a partir do final do período do Estado Novo para entender suas influências no período Republicano.

Neste sentido, o Decreto-Lei nº 4.481/42 definiu que o número de aprendizes deveria ser equivalente a cinco por cento dos operários existentes em todos os estabelecimentos industriais de qualquer natureza cujos ofícios demandassem formação profissional (BRASIL, 1942d). O Decreto n. 10.009/42 é o Regimento do SENAI promulgado pelo presidente Vargas e o Ministro

da Educação Capanema. Destaco que a nova instituição apesar da autonomia da CNI precisava da aprovação do governo para publicar seu regimento (FONSECA, 1986; LOPES, 1992; BRASIL, 1942b).

Nela há a organização dessa nova instituição e o mais importante colegiado era o Conselho Nacional do SENAI composto pelo presidente da Confederação Nacional da Indústria, por um representante, para cada duzentos mil operários, de cada conselho regional (garantido pelo menos um de cada estado da federação e também não podendo exceder três), pelo diretor do Departamento Nacional do SENAI, pelo diretor da Divisão de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Saúde e por um representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, designado pelo Ministro. Destaco que não havia qualquer representante dos trabalhadores. No tocante ao restante do Regimento ele apenas descreve as ações da Diretoria Nacional e das respectivas Diretorias Regionais (BRASIL, 1942b).

Contudo, a Lei Orgânica do Ensino Industrial ampliava as atividades de aprendizagem para os arranjos produtivos do transporte, comunicação e pesca e o SENAI atuava de forma exclusiva na indústria (FONSECA, 1986). Por isso, no fim de 1942 as atividades do SENAI são ampliadas para atuar nesses arranjos e o nome industriários é substituído por indústria, permanecendo até os dias de hoje (BRASIL, 1942a). Também, foi necessário ampliar o Conselho Nacional do SENAI com representantes desses arranjos produtivos, mas quem regularia sobre a representatividade de cada segmento seria o Ministro da Educação em comum acordo com as entidades (BRASIL, 1942e).

No fim do mesmo ano, foi editado o Decreto-Lei n. 5.091/42 para a definição de aprendiz para não sobrar dúvidas de quem deveria ser atendido pelo SENAI (FONSECA, 1986). Logo, aprendiz era o trabalhador menor de dezoito e maior de quatorze anos, sujeito à formação profissional metódica do ofício em seu trabalho (BRASIL, 1942f). Neste sentido, um jovem com essa idade não poderia se apresentar para obter o ofício em uma escola do SENAI, mas a apresentação deveria ocorrer a partir da empresa, pois o jovem era um trabalhador (LOPES, 1992). Por fim, o ano de 1942 é visto como estruturante para o SENAI, pois é neste ano que os atos legais são editados, sempre pelo governo. Consequentemente, em apenas um ano a nova instituição que nascerá apenas para cuidar da aprendizagem dos trabalhadores da indústria estava atuando na aprendizagem de mais três diferentes arranjos produtivos (pesca, comunicação e transporte) (FONSECA, 1986).

No mesmo ano, há a CLT e o conceito do aprendiz é mantido de acordo com o Decreto do ano anterior. Contudo, no art. 80, estabelece que o salário do menor aprendiz é, até, a metade do salário mínimo da região (BRASIL, 1943). Dessa forma, o texto deixou implícito que o

salário do trabalhador menor, não matriculado, não sofreria redução (LOPES, 1992). Isso estimulou os empresários a enviarem aprendizes para as escolas do SENAI (WEINSTEIN, 2000). No início do seguinte ano, o sistema de cobrança devida ao SENAI tornou-se um por cento sobre o montante da remuneração paga a todos os empregados do estabelecimento (BRASIL, 1944). Essa alteração manteve os provimentos necessários para que o SENAI tivesse maior capacidade de investimento para construir escolas melhor aparelhadas do que as da Rede Federal (FONSECA, 1986).

No fim de 1945 o presidente Vargas é deposto pelos militares e um dos apoiadores dessa ação era os Estados Unidos, pois havia naquele país uma indústria muito dinâmica e ávida por novos mercados. Dessa maneira, o novo presidente eleito, General Dutra, acreditou que liberando o controle cambial e abrindo os mercados para importações, sucumbindo a pressão estadunidense, seria possível atenuar os crescentes custos sociais. Contudo, a avalanche de produtos provenientes do exterior fez ocorrer uma desindustrialização. Logo, pequenas e médias empresas faliram e as grandes dispensaram trabalhadores. Assim, houve uma mudança da dinâmica industrial do país e conseqüentemente um alto índice de desemprego (WEINSTEIN, 2000).

A negação da existência do imperialismo fez com que as multinacionais trouxessem apenas os seus capitais. Assim, o conhecimento técnico para multiplicar por todos os estados da federação ficaram nas respectivas sedes (BRESSER-PEREIRA, 2016). Houve, também, a diminuição das reservas internacionais para um oitavo em apenas dois anos e isso fez com que o presidente Dutra voltasse atrás em sua política de controle de câmbio (WEINSTEIN, 2000). Neste contexto, em 1946 observando que os cursos de elevação da cultura dos jovens eram de responsabilidade das escolas primárias e não obrigação da indústria os industriais convenceram o governo a editar o Decreto-Lei n. 9.576/46 pelo qual foram excluídos os cursos de cultura geral para os aprendizes (FONSECA, 1986).

Contudo, na República populista há um forte movimento a fim de regular as ações do SENAI para os cursos de aprendizagem tenham um tempo mínimo, pois, os cursos de aprendizagem e de maestria não estavam conectados com a rede educacional. Ademais, os cursos de aprendizagem tinham duração variável e aconteciam apenas no local de trabalho. Por este motivo, há a continuidade do embate entre os educadores e industriais. Por um lado, os educadores defendiam que os cursos de aprendizagem deveriam atender a elevação da escolaridade geral dos trabalhadores com elementos de cultura geral. Por outro lado, os industriais desejavam que os cursos de aprendizagem, sem os elementos de cultura geral

tivessem o mesmo valor dos cursos técnicos da Rede Federal (CUNHA, 2000, 2005; FONSECA, 1986).

Assim, no Quadro 8, a seguir, têm-se os atos legislativos nos quais foram analisados as micro ações individuais dos atores durante a República populista.

Quadro 8 – Atos legislativos que moldaram o Sistema de Formação Profissional brasileiro na República Populista.

<b>Ato Legislativo</b>	<b>Ano</b>
Constituição da República Federativa do Brasil	1946
Lei nº 1.076, de 31 de março	1950
Lei nº 1.821, de 12 de março	1953
Lei nº 3.552, de 16 de fevereiro	1959
Lei nº 4.024, de 20 de dezembro	1961

Fonte: Elaboração própria.

Aqui vale recordar que a legislação em questão foi de importante utilidade, para que fosse possível o entendimento das atuações destes grupos de atores na formulação destas, bem como o entendimento dos porquês das decisões tomadas e quais eram as outras opções possíveis (GERRING, 2007), pois é importante analisar os acontecimentos para entender a necessidade das reformas (CAPOCCIA, 2015; SOIFER, 2012; CULPEPPER; THELEN, 2008; COLLIER; COLLIER, 2002) e a herança para o próximo período (PIERSON, 2015; MAHONEY; THELEN, 2010).

### **3.2.1 O novo momento de disputa entre educadores e industriais**

Devido à pressão da Guerra e a escassez de trabalhadores especializados para atender a demanda da indústria o SENAI, nos seus primeiros anos, concentrava-se em rápidas reciclagens ou em programas de aperfeiçoamento de operários adultos para funções mais especializadas. Inclusive chegou a ser criada a Comissão do Ensino Industrial de Emergência com integrantes da Diretoria do SENAI, do Ministério da Educação e da Prefeitura do Distrito Federal (FONSECA, 1986). Entretanto, o Ministro Capanema afirmava que essa ação afastava a instituição de formar jovens qualificados que era a sua missão. Ademais, o próprio Mange entendia a necessidade dos programas de rápida qualificação, mas estava mais interessado em desenvolver os programas para os jovens operários que foram deixados de lado (WEINSTEIN, 2000).



A nova Lei Orgânica do Ensino Industrial apesar de alterar a concepção filosófica do ensino (FONSECA, 1986), era rígida ao ponto de determinar cursos, currículos e modos de funcionamento escolares padronizados. Dessa maneira, não havia flexibilidade para atender novas demandas da indústria, pois qualquer alteração era dependente de portarias do Ministro da Educação ou do secretário estadual. Logo, o impacto dessa legislação na década de 1950, quando novos arranjos produtivos industriais foram implantados no Brasil, foi insignificante, pois as novas ocupações não poderiam ser exercidas de acordo com as ocupações determinadas na Lei (CUNHA, 2005).

Outro problema ocorreu com o uso das séries metódicas, pois superar a lógica do aprendizado pela repetição se mostrou difícil. Primeiramente, devido a baixa escolaridade do trabalhador brasileiro, segundo pela inexperiência da prática da organização racional de produção nas fábricas, terceiro devido a desorganização hierárquica das funções na fábrica, quarto pela implementação de técnicas complexas sem a preparação adequada, quinto não havia instrutores capacitados para o ensino das novas classificações de ofício e por último, no início do SENAI o foco constituiu apenas nos cursos de rápida qualificação (MULLER, 2009; CUNHA, 2005; BRYAN, 1983).

De forma convergente, Lopes (1992) apresenta trechos de um relatório de Roberto Mange sobre a atuação do SENAI redigido em 1945. Nesse, ele destaca que primeiro, poucos jovens concluem seus cursos, segundo, essa saída antecipada atrapalha a elevação da cultura geral dos menores, terceiro, isso atrapalhará a formação de operários qualificados no futuro, quarto, essa evasão era devido a uma economia imediatista para atender as necessidades dos patrões com um trabalhador com mais conhecimento, mesmo que incompleto, e dos menores em aumentar seus ganhos, por último, havia também uma alta evasão devido ao fato do menor deixar o estabelecimento industrial para trabalhar em outro, mas não mais como aprendiz, isso ocorria em 42% dos casos (LOPES, 1992).

Mange conclui que todos esses fatos criaram uma instabilidade de mão de obra juvenil o que divergia do clamor da indústria por operários bem preparados, mas não observava o compromisso dela com uma formação profissional completa. O autor ainda destaca que a melhor forma para estimular a conclusão do curso seria oferecer o salário mínimo completo para o aprendiz e estabelecer uma progressão salarial, de preferência após a primeira metade do curso (LOPES, 1992). No primeiro quinquênio do SENAI em São Paulo 63% dos concluintes eram provenientes dos Cursos Rápidos de Formação (CRF) e dos Cursos Rápidos de Aperfeiçoamento (CRA) (LEITE, 1987). Logo, a desarticulação dos cursos de aprendizagem

do SENAI com os outros ramos do ensino vedava o acesso dos aprendizes a elevação da escolaridade (FONSECA, 1986).

### 3.2.1.1 O resultado dos cursos rápidos de formação e aperfeiçoamento

Em 1946, os industriais, observando que os cursos de elevação da cultura dos jovens eram de responsabilidade das escolas primárias convencem o governo em editar o Decreto-Lei n. 9.576/46, no qual foram excluídos os cursos de cultura geral para os aprendizes. Esse pensamento se baseava no entendimento dos industriais de que a aquisição de atividades rudimentares poderia ser obtida no próprio serviço (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000; FONSECA, 1986). Destaco que Fonseca (1986, vol. 3) escreve em vocativo a expressão “com razão” na seguinte frase: “Julgavam, **com razão**, ser aquela tarefa do aumento da cultura geral mais da alçada dos cursos primários do que, propriamente, obrigação da indústria” (FONSECA, 1986, vol. 3, p. 35) (grifo meu). Logo, ele expressa concordância de que a indústria não deveria se preocupar com a elevação da cultura geral dos seus trabalhadores.

Neste sentido, demonstra a razão do elevado investimento nos cursos CRF e CRA, pois ele integrou a Comissão do Ensino Industrial de Emergência. Ademais, devido esse estímulo o SENAI tornou-se um órgão de treinamento operacional mesmo ciente de sua missão no campo educativo (LOPES, 1992). Por isso, em 1945 houve o início dos cursos vocacionais, entre seis meses a um ano, para dirimir o “hiato nocivo” entre a conclusão do curso primário e a entrada no mercado de trabalho. Contudo, essa ação durou apenas até 1958 (LEITE, 1987).

Anos depois, no início do governo do presidente Vargas, eleito, ocorreu uma pesquisa feita pelo departamento nacional do SENAI sobre a receptividade dos patrões sobre os cursos, pois havia uma grande evasão de estudantes do curso. Na conclusão dos pesquisadores há a demonstração de uma grande parcela de patrões e supervisores que valorizavam pouco ou não emitiam nenhum valor as formações do SENAI. Destaque para São Paulo onde 44% das firmas pesquisadas não sabiam sequer se havia operários formados pelo SENAI em seus quadros de colaboradores (WEINSTEIN, 2000).

Em outra pesquisa, verificou-se que os empregadores consideravam que o aumento da produtividade do operário era o fator de menor importância no aumento da produção industrial. Em contrapartida, dois<sup>84</sup> relatórios de organizações internacionais apontavam problemas na falta de operários qualificados. Ao que parece, não existia uma coordenação entre SENAI e as

---

<sup>84</sup> Relatório da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, publicados em 1951 e 1954 respectivamente.

firmas locais, pois estudantes alegavam que seus patrões obrigava-os a abandonar os cursos para atuarem de forma integral nas empresas (WEINSTEIN, 2000).

Outra pesquisa sobre as altas taxas de evasão com dados entre os anos de 1942 e 1952 apontou que dos 74005 estudantes matriculados no SENAI São Paulo apenas 15000 conseguiam certificado (1/5 apenas). Primeiro, através da análise de casos de abandono do curso descobriu-se que existiam pressões dos patrões para que os estudantes abandonassem os cursos e que havia o entendimento que o nível familiar dos estudantes não colaborava com o “*background* moral e cultural” (WEINSTEIN, 2000, p. 243) para serem estudantes no SENAI. Segundo, a obrigatoriedade do financiamento do SENAI pelos empresários criava um ambiente de insatisfação na classe. Terceiro, as tarefas dos aprendizes no trabalho eram diferentes das realizadas no SENAI de acordo com os diretores de escolas SENAI, pois a realidade da fábrica estava desarticulada com a dos espaços de aprendizagem na escola (WEINSTEIN, 2000).

No mesmo sentido, destaco que na década de 1950, a Rede Federal tinha uma ordem anual de 18.500 matrículas ao ano. Contudo, o número médio de concluintes era de 2.800 por ano. Por um lado, nas escolas havia um alto índice de reprovações, cerca de 80%, ausência de metodologia apropriada, docentes com baixa qualificação, infraestrutura inadequada para o ensino. Por outro lado, devido a cultura dessas escolas serem para os desvalidos prejudicava seu prestígio, pois eram encaradas como centros correccionais (CUNHA, 2005). Ademais, quando o estudante adquiria uma capacidade laborativa as famílias o estimulavam a trabalhar para colaborar com o orçamento doméstico (FONSECA, 1986).

Portanto, ao que parece alguns empresários continuavam “alheios aos frutos da formação profissional e desinteressados dos programas que levavam ao avanço da produtividade industrial” (WEINSTEIN, 2000, p. 201). Ademais, o próprio Mange declarou que no âmbito familiar existiam limitações das famílias operárias em elevar o conceito cívico e moral e estimular na continuidade da aprendizagem (WEINSTEIN, 2000).

Entretanto, o modo como a indústria se posicionou, neste período, em relação a formação profissional com o objetivo de apenas atender as suas demandas leva a entender os baixos índices no início do SENAI. O foco da formação apenas na necessidade da indústria é proveniente da visão funcionalista de Mange na busca pela racionalização e mecanização do trabalho. Isto depreciava e tornava supérfluo o operário especializado. Portanto, Mange apenas enxergava as necessidades da indústria descartando qualquer necessidade dos jovens (WEINSTEIN, 2000).

A concepção que Mange tinha da formação profissional como um grande empreendimento racionalizador fazia com que sua prioridade fosse as necessidades da indústria e não dos jovens operários que frequentavam as escolas do SENAI. A dedicação de toda uma vida aos princípios da administração científica levou-o a promover ardorosamente todas as formas de racionalização e mecanização que pudessem aumentar a produtividade, mesmo que essas inovações depreciassem ou tornassem supérfluos os operários especializados formados nos centros profissionais dele próprio, Mange. Mas a visão fordista que ele continuava a ter da sociedade como uma fábrica em ponto maior, levou-o a rejeitar uma abordagem da formação profissional muito estreita e puramente funcional (WEINSTEIN, 2000, p. 279).

Lembro que, houve a determinação constitucional da manutenção de escolas de ensino primário em empresas com mais de cem pessoas. Contudo, os industriais não acreditavam ser de sua responsabilidade essa formação, principalmente Mange (WEINSTEIN, 2000). A Lei Orgânica do Ensino Industrial era também inflexível e não permitia cursos diferentes (CUNHA, 2005). Portanto, a Constituição estava divergente da legislação e se fazia necessário uma adequação (CUNHA, 2005; FONSECA, 1986). Por isso, talvez, não observei nas fontes qualquer menção sobre o impacto dessa determinação constitucional.

De forma adicional, os industriais se preocuparam em defender que os ideais da simplificação e standardização não eram incompatíveis com a criatividade e inventividade. Também, durante o governo Dutra não houve qualquer aumento do salário mínimo, não ocorreu a implementação do descanso semanal remunerado e não houve a obrigatoriedade do pagamento da gratificação natalina. O presidente entendia que já havia uma demonstração suficiente de boa vontade dos patrões devido os serviços oferecidos pelo Serviço Social da Indústria (SESI) (WEINSTEIN, 2000).

Entretanto, a autora afirma que os argumentos da FIESP e do SENAI “tinham relativamente pouco peso” (WEINSTEIN, 2000, p. 159) sobre o presidente Dutra. A meu ver, esta afirmação é incoerente, pois o presidente apoiava o grupo dos industriais porque não elevou as proteções sociais dos trabalhadores em benefícios dos industriais. Ademais, no fim da década de 1950 diretores do SENAI eram chamados cada vez mais ao Ministério da Educação para discutir questões do ensino e até mesmo ocupar cargos de direção. Porque o SENAI tinha mais notoriedade que a Rede Federal, pois os estudantes eram remunerados devido ao contrato de aprendizagem, os cursos poderiam ser organizados de acordo com a demanda local, havia um entrosamento pequeno com o industriário local e porque os cursos eram aderentes aos objetivos da indústria (WEINSTEIN, 2000). Esses elementos eram inexistentes na Rede Federal. Logo, não era mais heresia ventilar a supressão dessa instituição. Entretanto, os educadores escolanovistas continuavam a atuar na defesa dela através da Associação Brasileira de

Educação. Por isso, com a instauração da república houve uma forte influência na constituinte de 1946 (CUNHA, 2005).

### **3.2.1.2 A nova arena de batalha**

Com o foco apenas na rápida qualificação, um percurso engessado determinado pela Lei Orgânica do Ensino Industrial, e a instauração de uma República, emerge uma nova arena de disputa entre os industriais e os educadores escolanovistas. Lembro que, em uma República há espaço para que as vozes reverberem em outras instâncias como o Congresso, pois nos regimes autoritários a influência é direta no governo central (PIERSON, 2015; THELEN, 2003, 2004; HACKER; PIERSON, 2002). Todavia, o primeiro presidente eleito, Dutra, se apoiou nas ideias do liberalismo econômico (WEINSTEIN, 2000).

Neste sentido, de forma divergente a Weinstein (2000), eu entendo que os industriais permaneceram com muita força no governo central. Contudo, no Congresso destaco primeiramente a Assembleia Constituinte ocorrida no ano de 1946. Nessa, é possível verificar como ocorreu a discussão sobre a aprendizagem no Brasil neste novo momento. Entretanto antes de adentrar nessa discussão é preciso situar a questão política no país.

O fim do Estado Novo não determina o fim da influência de Getúlio Vargas. Neste sentido, destaco que o Partido Social Democrático (PSD) foi criado pelos apoiadores de Getúlio tanto que ele apoiou a candidatura do General Dutra o que segundo alguns cientistas políticos foi determinante para sua vitória. Contudo, nos primeiros anos de governo há um racha entre os getulistas e dutristas que leva Getúlio Vargas a se candidatar por outro partido em 1950<sup>85</sup>. Contudo, entendo que os mesmos dois grupos do período anterior continuavam na espinha dorsal dos getulistas que disputavam sobre o conceito de aprendizagem a ser ministrado no Brasil.

#### **3.2.1.2.1 O primeiro embate entre os dois grupos**

Primeiramente, é importante destacar como ocorreu a elaboração do projeto constitucional. Pela primeira vez a representação dos partidos nacionais proporcionalmente ao número de representantes eleitos seria o critério para composição da comissão responsável pela elaboração do projeto constitucional. Até o momento da história da república as eleições se

---

<sup>85</sup> Cf. HIPÓLITO, Lúcia. Partido Social Democrático (PSD-1945-1965). In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

processavam pelos partidos estaduais. Assim, tem-se o Quadro 9, a seguir, que trata da composição partidária da comissão responsável pela produção do texto constitucional.

Quadro 9 – Composição partidária da Comissão Constituinte de 1946.

Partido	Cadeiras
Partido Social Democrático (PSD)	19
União Democrática Nacional (UDN)	10
Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	2
Partido Comunista Brasileiro (PCB)	1
Partido Republicano (PR)	1
Partido Libertador (PL)	1
Partido Democrata Cristão (PDC)	1
Partido Republicano Progressista (PRP)	1
Partido Popular Sindicalista (PPS)	1

Fonte: Cf. TRIGUEIRO, Osvaldo. Assembleia Nacional Constituinte de 1946. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coord.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010 Brasil(1946a).

O deputado Cirilo Júnior (PSD/SP) foi eleito o relator geral do projeto. Ademais, destaco a presença na comissão de Gustavo Capanema Ministro da Educação durante o governo de Getúlio Vargas e eleito como deputado pelo PSD/MG. Entretanto, essa comissão elaborou a constituição sem uma proposta inicial. Neste sentido, dividiu os trabalhos em diferentes comissões e solicitou colaboração inclusive de outras entidades da sociedade civil (BRASIL, 1946a). Contudo, é a Emenda n. 3.225, denominada como emenda Capanema, que é discutida e votada na assembléia, *in verbis*:

#### DA EDUCAÇÃO

Art. 165 – A educação é direito de todos, e será dada no lar e na escola.

Art. 166 – O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 167 – A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I – O ensino primário é obrigatório, e só será dado na língua nacional.

II – O ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos.

III – Os estabelecimentos industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigados a manter ensino primário gratuito para os seus servidores, e os filhos destes.

IV – Os estabelecimentos industriais e comerciais são obrigados à organização da aprendizagem para a formação profissional dos seus trabalhadores menores.

V – O ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, e será ministrado de acôrdo com a confissão religiosa do aluno, manifestado por êle, se fôr capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável. O ensino religioso é de matrícula facultativa.

VI – Para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade.

VII – E’ garantida a liberdade de cátedra.

Art. 168 – A União, os Estados e o Distrito Federal adotarão, na administração do ensino, o princípio da unidade de direção.

Art. 169. Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 170. A União organizará o sistema federal de ensino, e ainda o de cada Território. Parágrafo único. O sistema federal de ensino tem caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171. Cada Estado, assim como o Distrito Federal, organizará o seu próprio sistema de ensino.

§ 1º Os sistemas locais de ensino serão completos, na medida dos recursos disponíveis e consoante as exigências da população escolar.

§ 2º A União cooperará, mediante o auxílio federal, para o desenvolvimento dos sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal. Esse auxílio, quanto ao ensino primário, provirá do Fundo Nacional de Ensino Primário.

Art. 172. Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar. (BRASIL, 1946c, p. 333)

Destaco duas partes da emenda. A primeira é o inciso III do art. 167 onde estabelece que “Os estabelecimentos industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigados a manter ensino primário gratuito para os seus servidores, e os filhos destes” (BRASIL, 1946c, p. 333) deputado Prado Kelly (UDN/RJ) destacou esse inciso com a solicitação da adição da seguinte frase: “se não houver na localidade ensino primário oficial suficiente” (BRASIL, 1946c, p. 337). Capanema (PSD/MG) concordou com a inclusão, pois ele acreditava que a educação geral deveria ocorrer na escola, salvo quando não houver. E o deputado Prado Kelly (UDN/RJ) adicionou esse destaque para não obrigar as empresas a oferecerem ensino primário gratuito para seus colaboradores e seus respectivos filhos. Todavia, a maioria da assembleia foi contra a adição e o texto permaneceu como inicialmente (BRASIL, 1946c).

O meu segundo destaque é sobre o inciso IV do mesmo artigo no qual estabelecia que “Os estabelecimentos industriais e comerciais são obrigados à organização da aprendizagem para a formação profissional dos seus trabalhadores menores” (BRASIL, 1946c, p. 333). Contudo, o senador José Ferreira de Sousa (UDN/RN), membro da comissão do projeto constitucional, lembrou que uma das subcomissões apresentou a seguinte proposta: “As emprêsas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, ensino profissional aos seus trabalhadores menores, pela forma que a Lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores” (BRASIL, 1946c, p. 339). Ele defende o uso da palavra empresa ao invés de

estabelecimento, pois empresa é o complexo de pessoas à serviço de uma atividade econômica enquanto estabelecimento é apenas o local de funcionamento (BRASIL, 1946c).

Capanema (PSD/MG) respeita o trabalho da comissão, mas ressalva que defende o uso da palavra aprendizagem ao invés de ensino profissional por ser consagrada na legislação internacional do ensino e nos congressos internacionais de educação. O senador José Ferreira de Sousa (UDN/RN) concorda com a troca da palavra e a assembleia, também, aprova (BRASIL, 1946c). Ao fim, esta é a única menção da palavra aprendizagem nessa constituição. Entretanto, no rastreamento das evidências encontrei outras propostas. que a pesquisa identificou.

### **3.2.1.2.2 A aprendizagem na Constituição**

Lembro que, os trabalhos de elaboração da Constituição de 1946 tiveram participação de diferentes comissões e da sociedade civil. Dessa maneira, destaco, primeiro, o anteprojeto elaborado pelo Sindicato dos Advogados do Rio de Janeiro por solicitação do Senador Valdemar Pedrosa (PSD/AM) no qual teve como relator o Sr. Letelba Rodrigues de Brito membro do PCB/RJ. No anteprojeto havia no artigo 93 alínea “c” a seguinte menção sobre aprendizagem “obrigatoriedade de aprendizagem mantida pelo empregador nos trabalhos que requeiram conhecimento técnico;” (BRASIL, 1946a, p. 255).

Houve também a emenda 3.249, de autoria do deputado Jarbas Cardoso de Albuquerque Maranhão (PSD/PE) que sugeriu o seguinte inciso: “É dever das indústrias e dos sindicatos econômicos, na esfera de sua especialidade, realizar a aprendizagem de ofícios. A Lei regulará o cumprimento dêsse dever.” (BRASIL, 1946b, p. 90). A justificativa apresentava que o trabalho e a profissão devem colaborar na tarefa educativa de formar técnicos competentes para atuarem em uma indústria sensível de modificação nos métodos de produção (BRASIL, 1946b).

Destaco a defesa da volta da forte imigração para atender as necessidades da indústria pelo deputado Daniel de Carvalho (PR/MG) na constituinte. Ele explica que o SENAI não conseguia atender a demanda de trabalhadores qualificados. Defendeu, também, que as leis trabalhistas aumentaram o custo de produção, em 1939, em 10% segundo cálculos de Roberto Simonsen e em 13,25% a 17,8% de acordo com o Ministério da Viação no início de 1943. Devido a essa informação, ele entendia que o trabalhador deveria ser educado para aumentar a produtividade a fim de compensar as perdas com a implantação das leis trabalhistas (BRASIL, 1946a).



Diante do exposto, há o entendimento de que o SFP brasileiro estava engessado sem possibilidades de atender as mudanças dos métodos de produção. Essa preocupação foi apresentada pelo deputado Jarbas Cardoso de Albuquerque Maranhão (PSD/PE). Entendo também, que a solicitação do deputado Daniel de Carvalho (PR/MG) sobre a volta da imigração é uma evidência da dificuldade do engessamento para atender as demandas da indústria. Não obstante, todos os constituintes citados e colaboradores convergiam sobre a necessidade da aprendizagem na indústria. Por isso, se fazia necessário adequar a legislação para uma nova Constituição.

### **3.2.1.2.3 A arena de batalha para adequar a legislação à nova Constituição, de 1946**

Em dezembro de 1947, o Presidente da Concentração dos Contabilistas do Estado de São Paulo, solicitou, via telegrama, medidas ao Senado Federal no sentido de equiparar o curso comercial básico ao curso ginásial, pois dessa forma, possibilitaria o acesso aos cursos médios única via de acesso ao ensino superior<sup>86</sup>. A Comissão de Educação e Cultura do Senado se prontificou em apresentar um Projeto de Lei (PL). Em outubro de 1948 o relator Francisco Gallotti (PSD/SC) apresentou o PL n. 51/48. Em maio de 1949 seguiu para a Câmara Federal tornando-se o PL n. 314/1949.

No parecer na Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, o relator Walfredo Gurgel PSD/RN defende essa articulação, pois é injusto exigir que um jovem decida sua vocação tão precoce. Porque o ensino secundário estava dividido em compartimentos estuques. Logo, caso o jovem encontre sua vocação após o início do percurso ele é obrigado a reiniciar sua caminhada desde o primeiro ciclo básico. Entretanto, ele destaca que os concluintes do ginásial podiam acessar os cursos técnicos da Rede Federal. Destaco que devido a provocação da Concentração dos Contabilistas do Estado de São Paulo o projeto permitiu apenas aos concluintes do curso técnico comercial acesso ao ensino superior na legislação (BRASIL, 1949). Em março de 1950 a legislação é publicada com essas alterações. Reforço que no mesmo ano o Ministério da Educação através da portaria nº 15 de janeiro de 1950 permitia o acesso dos concluintes do curso de aprendizagem aos cursos técnicos da mesma área. Contudo, a portaria não tinha efeito, pois o SENAI oferecia poucos cursos de duração de três anos (CUNHA, 2005). Logo, havia um movimento de aumentar a flexibilidade do SFP brasileiro.

---

<sup>86</sup>Publicado no DCN Páginas 6481 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83541>> Acesso em: 13 jun. 2019.

Diante do exposto, em 1950 Getúlio Vargas é eleito presidente do Brasil pelo PTB e governou o Brasil entre os anos de 1951 a 1954. Lembro que, em 1952 há um Decreto presidencial com o objetivo de conceituar o empregado aprendiz (BRASIL, 1952). Nos Decretos não é possível avaliar o jogo de forças dos grupos, pois é uma publicação de prerrogativa do Presidente da República com o objetivo de regular atos legislativos. Todavia, na leitura dele é possível identificar elementos de influência dos industriais (BRASIL, 1952). Destaco que Roberto Simonsen faleceu em 1948, mas os industriais continuariam a atuar no sentido de manter suas necessidades. O PTB apoiava, na maioria das vezes, para o cargo de Ministro do Trabalho nomes mais identificados com a FIESP ou com o PSD do que com o autêntico trabalhismo, uma das exceções foi João Goulart em 1953, um ano antes do suicídio de Getúlio Vargas (BENEVIDES, 1989).

Uma das poucas exceções é João Goulart PTB/RS (*ibid.*) que foi sucessor de José de Segadas Viana membro do PTB/DF no Ministério do Trabalho e que baixou o Decreto n. 31.546/52 sobre o aprendiz. Não obstante, o ministro da Educação não assinou o Decreto o que indica uma forte influência dos industriais na publicação deste também (BRASIL, 1952). Entretanto, um ano e meio antes do Decreto no Congresso iniciava a discussão para ampliar a equivalência com o ensino secundário para todos os cursos técnicos e não apenas o comercial. Ao final de 1952 seis PLs tratavam de assuntos análogos e foram discutidos juntos na Comissão de Educação e Cultura na Câmara Federal para alterar a Lei n. 1.076/50<sup>87</sup>.

Os PLs foram os 138-51 do deputado Coutinho Cavalcanti do Partido Trabalhista Nacional (PTN)/SP, 207-51 do deputado Ubirajara Keutenedjian do Partido Social Progressista (PSP)/SP, 690-51 do deputado Ulisses Guimarães PSD/SP, 1.156-51 do deputado Tarso Dutra (PSD/RS), 1640-52 do Poder Executivo, 2.563-52 do deputado Celso Peçanha (PTB/RJ). Carlos Valadares (PSD/BA) foi o relator e recomendou a equivalência, pois os ensinos secundário, comercial, industrial, agrícola e normal tinham a mesma estrutura de sete anos (sendo 4 no primeiro ciclo e três no segundo ciclo). Portanto, mereciam o mesmo tratamento do curso técnico comercial obtido na Lei anterior<sup>88</sup>. Ele se apoiou no estudo aprovado no Congresso de Reitores que afirmou:

---

<sup>87</sup> Dossiê digitalizado disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951)> Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>88</sup> Dossiê digitalizado disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951)> Acesso em 13 jun. 2019.

A flexibilidade e a articulação dos cursos de nível médio são um imperativo da vida democrática, porque estabelecem para todos os escolares maiores possibilidades de escolha da profissão adequada as suas tendências ou aptidões resultando daí melhor encaminhamento dos candidatos as escolas superiores<sup>89</sup>.

Em novembro de 1952 o projeto é enviado ao Senado Federal e tramita como o PL n. 347/1952. O Senador Flávio Guimarães (PSD/PR) emitiu parecer favorável ao PL no final de fevereiro de 1953 sob o número 60 na Comissão de Educação e Cultura. Em março o PL é sancionado, por Vargas, sob o n. 1.821/53. A partir desse momento os estudantes de qualquer curso básico de formação profissional poderiam acessar o curso clássico ou o científico e os concluintes dos cursos técnicos poderiam acessar os cursos superiores. De acordo com a Figura 9 é possível visualizar melhor as mudanças da Lei.

---

<sup>89</sup> Dossiê digitalizado disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951)> Acesso em 13 jun. 2019.

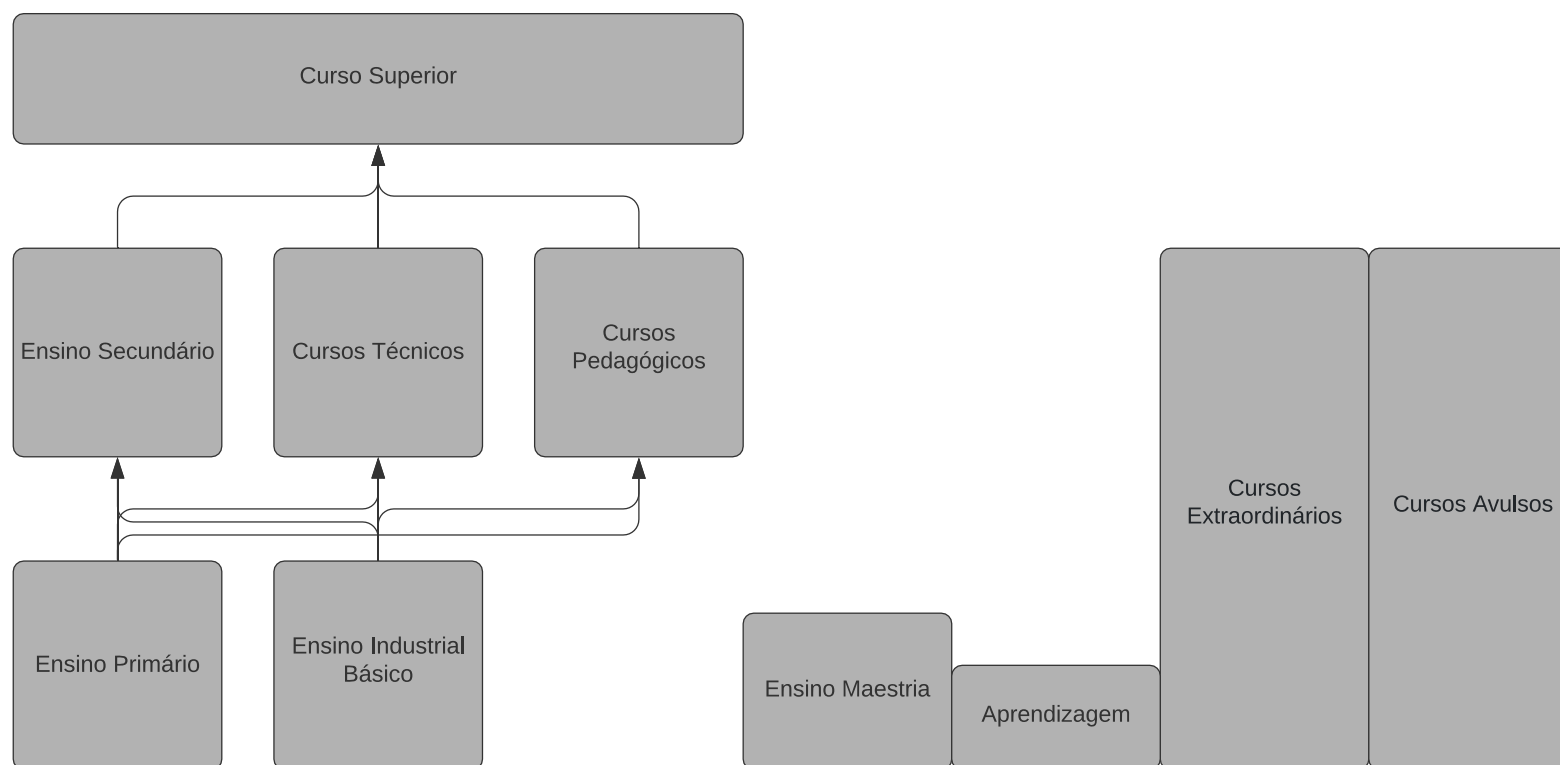


Figura 9 – Diagrama do ensino industrial adequado com a Lei n. 1.821/53.

Fonte: Elaboração própria.

Nos dois casos seria necessário satisfazer as condições legais (BRASIL, 1953a). Estas foram estabelecidas no Decreto n. 34.330/53 e definiu que os cursos de formação profissional deveriam ser oficiais ou reconhecidos pelo Governo Federal, isto é, os estabelecidos pela Lei Orgânica. O Decreto engessou a transferência entre os cursos básicos de formação profissional e estabeleceu as exigências para acesso ao ensino superior (BRASIL, 1953b).

No primeiro o cursando que finalizou a primeira ou a segunda série de qualquer curso poderia solicitar transferência mediante exames de adaptação nas disciplinas que não figurarem no curso de origem. No segundo, ficou estabelecido quais cursos os candidatos poderiam concorrer de acordo com os cursos que haviam concluído, isto é, os concluintes do curso industrial apenas poderiam se candidatar aos cursos de Engenharia, de Química Industrial, de Arquitetura, de Matemática, de Física, de Química e Desenho de Faculdade de Filosofia. Portanto, cada curso técnico teve definido quais cursos superiores poderiam ser acessados. Destaco que o Decreto foi assinado pelo presidente e o Ministro da Educação (CUNHA, 2005; BRASIL, 1953b).

Em 1954, ocorreu a primeira mesa redonda brasileira de educação industrial nas cidades de São Paulo, Belo Horizonte e Salvador organizado pela diretoria do ensino industrial do Ministério da Educação e pela CBAI. Essas discussões construíram propostas de mudanças para flexibilizar o ensino industrial devido as mais diversas peculiaridades socioeconômicas regionais e as diferenças individuais de natureza psicológica (FONSECA, 1986).

Destaco o discurso proferido pelo presidente da FIESP-CIESP, Antônio Devisate, na mesa redonda ocorrida em São Paulo no dia 11/01/1954. Na oportunidade, ele mostra a falta de disponibilidade dos empresários industriais em instalar escolas para desenvolver a qualificação dos empregados e dos jovens, pois as empresas deveriam estar focadas em produzir. Evidencia também que através do SESI os industriais colaboram com a formação integral do homem, pois ofereciam “assistência alimentar, odontológica e médico-hospitalar”<sup>90</sup>. Além disso, ele destaca alguns dados sobre a população economicamente ativa brasileira. Nestes, ele lembra que 65% da população economicamente ativa atuava em atividades primárias, na qual o motor do seu trabalho é a força física, dos quais contribuía com 31,5% do PIB nacional. Por isso, defendeu uma atuação do Ministério da Educação a fim de elevar a capacidade produtiva da sociedade brasileira<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> FGV,CPDOC. I MESA REDONDA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO INDUSTRIAL, 1954: OA tt Devisate, A. 1954.01.11.

<sup>91</sup> FGV,CPDOC. I MESA REDONDA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO INDUSTRIAL, 1954: OA tt Devisate, A. 1954.01.11.

Por isso, em janeiro de 1955, o Ministério da Educação estabeleceu uma comissão a fim de estudar uma nova legislação para elevar a capacidade produtiva e adequar esta a nova realidade técnica brasileira. Ademais, era necessário adequar a legislação a fim de conceder liberdade para as constituições estaduais. Neste sentido, houve na comissão representantes dos educadores, como Anísio Teixeira, e da indústria, como Joaquim Faria Góes (FONSECA, 1986).

O anteprojeto de Lei atendeu as demandas dos dois grupos. Por um lado, os membros da indústria (representados pelos educadores do SENAI) conseguiram firmar que o SENAI era uma instituição hegemônica em oferecer trabalhadores qualificados. Pelo outro lado, os educadores escolanovistas restituem as proposições de John Dewey com o entendimento de que quando as escolas de formação profissional estão separadas das escolas propedêuticas há uma discriminação social (CUNHA, 2005).

Essas ideias foram aplicadas por Anísio Teixeira em 1932 quando ele era Secretário de Educação do Distrito Federal nas escolas secundárias de formação profissional no Rio de Janeiro. O seu entendimento era de que as práticas de oficina deveriam ser responsáveis pela elevação da educação geral e à sondagem de vocações. Todavia, ele não permaneceu por muito tempo e as escolas não tiveram continuidade, como explicado no capítulo anterior (CUNHA, 2005; NUNES, 1980).

O anteprojeto é enviado para a Câmara em agosto de 1955 e tramita entre 1955 a 1957 nas Comissões de Educação e Finanças na Câmara Federal. O deputado João Menezes (PSD/PA) foi o relator do projeto na Comissão de Educação e Cultura da Câmara. Ele destaca que o principal objetivo do projeto é proporcionar base de cultura geral e iniciação técnica, pois assim o estudante pode trabalhar ou progredir nos estudos. Há também o destaque sobre a autonomia didática, administrativa, técnica e financeira das escolas da Rede Federal. O parecer foi aprovado por unanimidade pela comissão em maio de 1956<sup>92</sup>.

Destaco a justificativa da Emenda do deputado Luiz Tourinho (PSP/PR) onde há a informação de que em 1954 havia 535.775 estudantes no ensino secundário propedêutico e 64.351 no superior. Logo, mais de 471.424 jovens não continuariam seus estudos e por isso era preciso estimular que os estudantes procurassem mais o ensino técnico, pois no mesmo ano

---

<sup>92</sup> Dossiê digitalizado disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955)> Acesso em: 8 jun. 2019.

apenas foram formados 18.000 técnicos na área da indústria. Cinco vezes inferior aos formados na área de comércio<sup>93</sup>.

Em abril de 1958 a redação final é aprovada e enviada ao Senado. Neste tramita como PL n. 70/1958 na Comissão de Constituição e Justiça, na Comissão de Educação e Cultura e na Comissão de Finanças. Sua redação final é aprovada em janeiro de 1959. O presidente sanciona a Lei em fevereiro de 1959<sup>94</sup>. Destaco as seguintes alterações na legislação do Ensino Industrial: Os cursos de aprendizagem poderiam ser oferecidos não mais apenas nas escolas do SENAI; Os estabelecimentos de ensino industrial poderiam também oferecer cursos básicos; Os cursos de aprendizagem não poderiam ter duração inferior à vinte meses; e Os estabelecimentos das escolas federais teriam autonomia didática, administrativa, técnica e financeira (BRASIL, 1959b). A nova estrutura do ensino industrial está elucidada na Figura 10, a seguir.

---

<sup>93</sup> Dossiê digitalizado disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955)> Acesso em: 8 jun. 2019.

<sup>94</sup> Dossiê digitalizado disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955)> Acesso em: 8 jun. 2019.

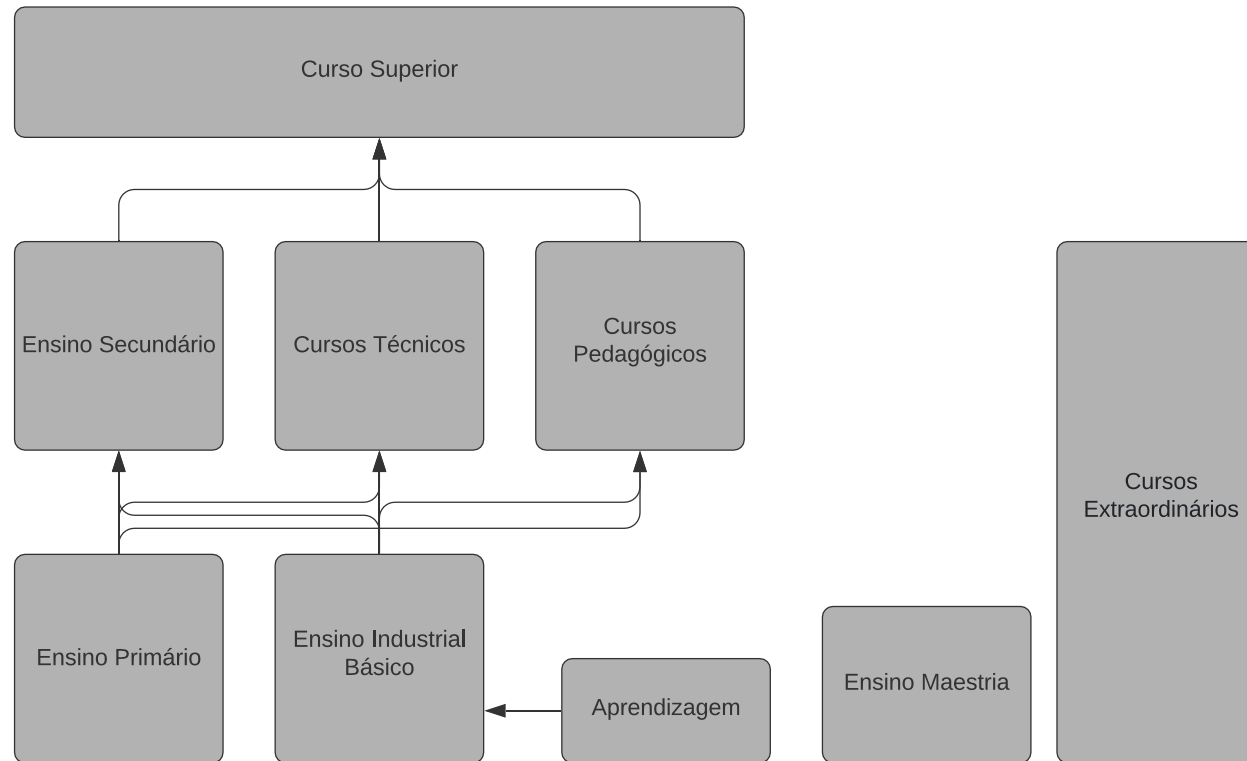


Figura 10 – Diagrama da nova organização do ensino industrial de acordo com a Lei n. 3.552/59.

Fonte: Elaboração própria.



O Decreto n. 47.038/59 estabeleceu o novo regulamento do ensino industrial. Ele foi produzido por uma outra comissão com grande maioria de membros da Rede Federal e do Ministério da Educação. Havia apenas um membro do SENAI. O presidente da comissão foi o Sr. Francisco Montojos assinante do segundo manifesto dos educadores escolanovistas (PEDROSA; SANTOS, 2015; FONSECA, 1986).

Neste sentido, os cursos de aprendizagem deveriam compreender matérias de cultura técnica, de cultura geral e práticas educativas. Dessa forma, estes confeririam certificados ou “cartas de ofício” com menção do ofício e duração do curso realizado. Havia também a possibilidade do reconhecimento de saberes desde que o interessado comprovasse um ano de atividade industrial e realizasse exame prático na escola. Por último, há a introdução do curso técnico e de aprendizagem noturno para maiores de 18 anos. Para os cursos de aprendizagem, quando noturnos, o tempo mínimo deveria ser de 30 meses. O Decreto foi assinado pelo Presidente e o Ministro da Educação (BRASIL, 1959a).

Em relação aos cursos básicos industriais não haveria mais a separação por ofícios, isto é, os cursos básicos industriais deveriam elevar a cultura geral dos estudantes, pois definir uma profissão antes dos 16 anos de idade era contraindicado pelos educadores escolanovistas capitaneados por Anísio Teixeira e suas ideias aplicadas desde 1932, a partir do Manifesto dos Pioneiros. Os industriais pensavam diferentes e apoiavam a formação de artífices bem jovens para atender as demandas de mão de obras semiespecializada na indústria. “O entrelaçamento das duas correntes” (FONSECA, 1986, p. 56, 57).

O último ato legislativo deste período de análise específica para a aprendizagem. Entretanto, em 1961, ocorre a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 4.024/61. A comissão que iniciou os estudos dessa legislação teve início no dia 27 de abril de 1947, no âmbito do Ministério da Educação. Destacam-se alguns membros da comissão do Ministério da Educação tais como: Lourenço Filho, presidente da comissão, Fernando de Azevedo, presidente da subcomissão do Ensino Secundário, Joaquim Faria Góes, membro da subcomissão de grau médio, e a colaboração citada pelo Ministro da Educação de Anísio Teixeira. O texto do anteprojeto foi enviado no dia 28 de outubro de 1948 para a Câmara Federal e sofreu alterações durante sua tramitação nas duas casas legislativas, até a sua conclusão<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Dossiê Projeto de Lei 2222/1957, parte 1, p. 18-20.

O relator do anteprojeto o professor Antônio Ferreira de Almeida Júnior, signatário do manifesto em 1932, inicia sua justificativa sobre o SFP brasileiro citando ideias de Anísio Teixeira que entende a educação escolar como um esforço para redistribuir os homens pelas diversas ocupações e meios de vida em que se repartem as atividades humanas, pois toda educação é profissional. Ele lembra que a aprendizagem industrial e comercial está garantida na Constituição e tem tido uma experiência de larga envergadura, sob a direção do SENAI e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Contudo, o anteprojeto fixava normas muito genéricas sobre a articulação dos cursos de aprendizagem com o ensino profissional básico<sup>96</sup>.

O anteprojeto replicava o artigo da Constituição sobre a questão da aprendizagem e adiciona dois parágrafos. O primeiro definia um tempo mínimo e máximo dos cursos de aprendizagem. O segundo é sobre a possibilidade dos concluintes se maticularem no curso técnico básico de primeiro ciclo. É a primeira ação para estabelecer um tempo mínimo para os cursos de aprendizagem e de permitir verticalidade ao ensino<sup>97</sup>. Cunha (2005) cita apenas a Lei de 1950 como a primeira ação efetiva. Entretanto, os educadores escolanovistas já discutiam sobre isso em 1947.

O dossiê da LDB é extenso com inúmeras informações, pois o projeto tramitou nas duas casas por quatorze anos. Neste sentido, destaco a forte atuação de Gustavo Capanema durante esses anos como deputado federal, inclusive sendo responsável pela relatoria em uma Comissão Mista Parlamentar. Por fim, a publicação da Lei definiu sobre a aprendizagem a reprodução do inciso V do art. 168 da constituição de 1946, a diminuição do tempo mínimo dos cursos de aprendizagem para 12 meses, a garantia de admissão, desde que aprovado em exame de admissão, nos cursos técnicos de nível médio ginásial correlatados e submete os cursos de aprendizagem administrados por entidades industriais ou comerciais ao conselho de educação sendo necessário apresentar relatório de suas atividades e prestação de contas. Ao mesmo tempo, há o estabelecimento do pré-técnico para obter formação nas disciplinas do ensino médio colegial para os concluintes do ensino técnico ginásial (BRASIL, 1961).

De forma geral, o ensino secundário compreende o ensino ginásial e o colegial que é reproduzido no técnico e na formação de professores. O ensino primário são as quatro primeiras séries iniciais do atual ensino fundamental. Assim, tem-se as mudanças supramencionadas na Figura 11, a seguir.

---

<sup>96</sup> Dossiê Projeto de Lei 2222/1957, parte 1, p. 51-60

<sup>97</sup> Dossiê Projeto de Lei 2222/1957, parte 1, p. 6

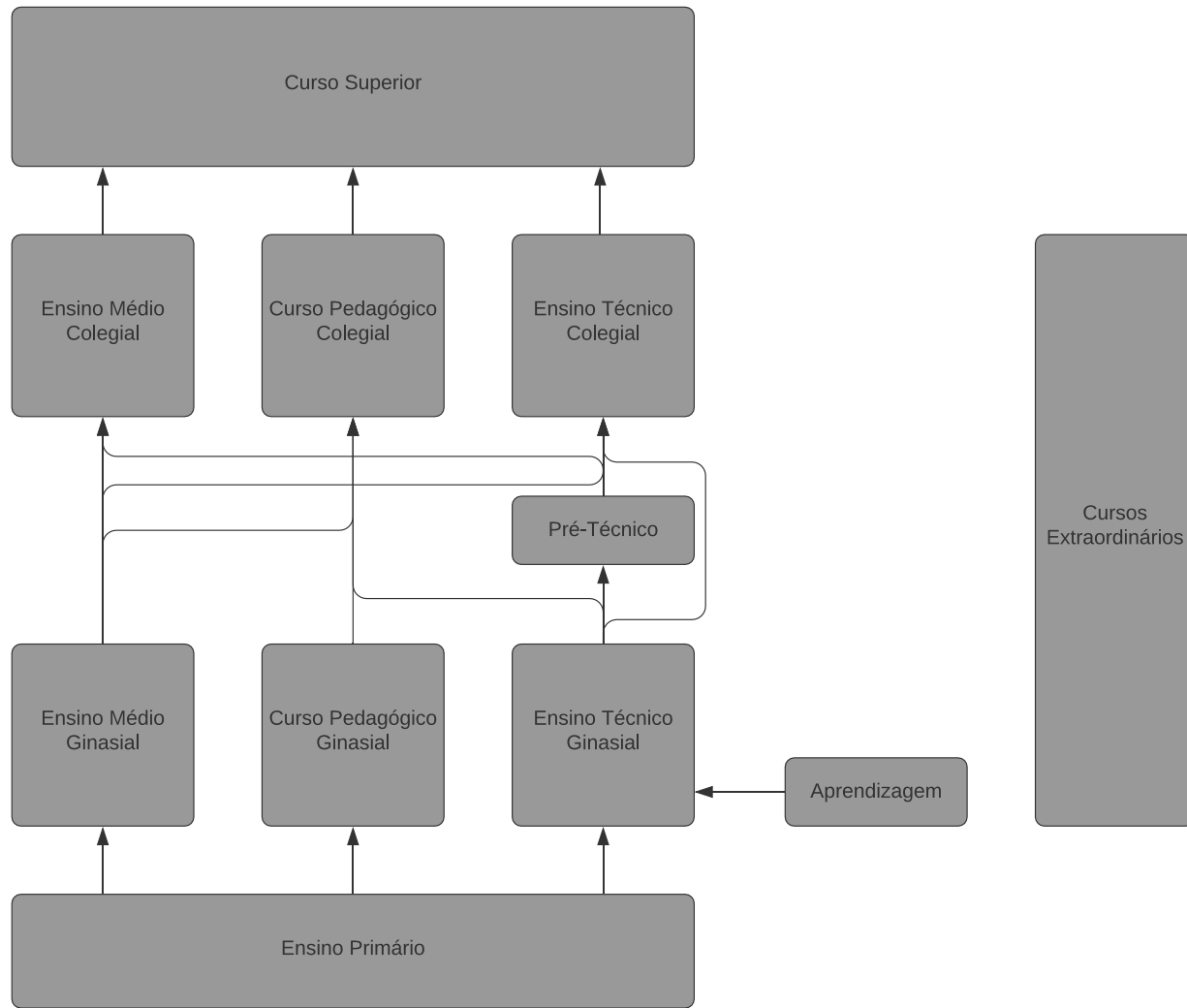


Figura 11 – Diagrama do ensino industrial adequado à Lei n. 4.024/61.

Fonte: Elaboração própria.

A grande mudança na estrutura do ensino industrial com as Leis n. 3.552/59 e n. 4.024/61, “consistiu na autonomia das escolas técnicas federais” (CUNHA, 2005, p. 135). Dessa maneira, sob a administração de um Conselho de Representantes com representações do governo, da indústria e da própria escola os estabelecimentos escolares poderiam submeter as suas propostas para atender a região (CUNHA, 2005). Importante observar que não havia representante sindical nesse conselho.

Estes atos legislativos, também, retiraram o caráter profissional do 1º ciclo industrial. Assim, esse segmento iniciou a utilizar práticas de oficina com atividades de educação geral e sondagem de vocações. Portanto, o objetivo era retardar a “precocidade da escolha profissional” (CUNHA, 2005, p. 161), pois anteriormente o estudante deveria escolher sua profissão antes mesmo dos 15 anos de idade. Essa mudança teve o apoio de educadores escolanovistas que tentavam reativar medidas tomadas por Anísio em 1932, já expostas neste texto, no período que ele era o Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (CUNHA, 2005).

Entretanto, segundo o autor, as mudanças tinham uma justificativa mais político-ideológica do que econômico-ocupacional baseado na prática estadunidense em oferecer uma educação com igualdade de oportunidade independente da origem social. Devido à grande ineficácia do 1º ciclo industrial em formar trabalhadores qualificados para a indústria era necessária, então, uma educação diversificada segundo diferentes opções vocacionais oferecidas para posteriormente serem preparados pelas escolas técnicas secundárias. Contudo, esse modelo não obteve resultado, pois as escolas foram ocupadas por estudantes das altas classes sociais e o trabalho de vocações não estava coordenado com as necessidades do mercado (CUNHA, 2005).

Para se adaptar à nova legislação destaco que o SENAI publicou novo regimento em janeiro de 1962. Destaco primeiro o art. 13 que estabeleceu um sistema nacional de aprendizagem com íntima colaboração com os respectivos órgãos de classe e adaptável as regiões do País (BRASIL, 1962). Segundo, há a alteração de como a concessão de bolsas de estudos poderiam ser distribuídas. Em 1942, essas bolsas eram concedidas para operários, diplomados ou habilitados de excepcional valor. Em 1962, com a alteração, as bolsas poderiam ser concedidas para pessoal de direção e empregados de excepcional valor das empresas contribuintes, bem como a professores, instrutores, administradores e servidores do próprio SENAI (BRASIL, 1942b, 1962; LOPES, 1992). Portanto, agora as bolsas do SENAI poderiam ser concedidas para gestores das empresas para qualificação.

Nesse ínterim, um dos entrevistados assim detalhou a mudança no regimento e apontou seus malefícios:

O Presidente do Conselho de Ministros, Tancredo Neves, é o signatário do ato que fez uma operação nesse dispositivo para uso dos recursos. Enquanto as bolsas eram destinadas para a especialização de operários, ele cortou a frase e colocou: Será destinado a pessoal de direção. Essa alteração sempre foi motivo de muita revolta em vários momentos, pois qualquer dirigente da empresa, do sindicato patronal, da federação ou da confederação podiam acessar os recursos desses 20% das contribuições. Nunca observei qualquer repercussão sobre essa mudança. Porque aquilo que inicialmente era para financiar a especialização e o aperfeiçoamento de operários daquela época foi desvirtuado com o novo regimento (Entrevistado 01).

Outro fato de demonstração de descontentamento dos industriais sobre a nova legislação da aprendizagem é o início de um novo mecanismo para a qualificação dos trabalhadores (BARRADAS, 1986) que eu denomino como a era dos “programas” de rápida formação. Ao que parece eles acharam uma maneira de não atender a legislação da aprendizagem. Porque em dezembro de 1963, cerca de três meses antes da tomada do poder pelos militares, o governo edita o Decreto n. 53.324/63 e instituiu o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial (PIPMOI)(BRASIL, 1963). Em janeiro de 1964 o Ministro da Educação publica a portaria nº 46 e especifica os três objetivos do Programa.

a) especializar, retrainar e aperfeiçoar o pessoal empregado na Indústria; b) habilitar novos profissionais para a Indústria; c) preparar pessoal docente, técnico e administrativo para o ensino Industrial, bem como Instrutores e encarregados de treinamento de pessoal na indústria<sup>98</sup>.

O planejamento era de funcionamento durante vinte meses a fim de atender a finalidade emergencial de trabalhadores semiespecializados. O argumento que a velocidade da industrialização, desenvolvida pelo presidente Juscelino, não permitiu que as instituições do SFP brasileiro oferecessem mão de obra suficiente. Entretanto, o programa foi efetivado apenas no período militar e durou dezenove anos (BARRADAS, 1986). Dessa maneira, será detalhado no próximo período.

A atividade legislativa sobre as alterações sobre o SFP brasileiro foi evidenciada neste tópico. Para entender a atuação dos partidos sobre o assunto é necessário situar como eles se estabeleceram. Por isso, será apresentado breve histórico sobre o contexto dos partidos para

---

<sup>98</sup> Port. n.º 46, de 31/1/64 — Especifica os objetivos do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-obra Industrial. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/489316/Revista+Brasileira+de+Estudos+Pedag%C3%B3gicos+%28RBEP%29+-+Num+94/c9db1339-34d7-4760-bf86-a7826bef8af8?version=1.1>> Acesso em: 18 ago. 2019.

entender as preferências de organização das políticas do SFP brasileiro, pois assim será possível entender as suas bases filosóficas de ações para alterar o contexto institucional (BUSEMEYER, 2015).

### **3.2.1.3 As instituições a serviço dos industriais**

Nesse período, devido ao desemprego, ocorreram greves e o Partido Comunista teve alguns deputados eleitos no Congresso em 1946<sup>99</sup>. Por isso, o SESI foi criado com o objetivo de atenuar as tensões entre capital e trabalho. Dessa maneira, essa nova instituição oferecia (e ainda oferece) serviços de saúde, esporte e lazer. Naquela época, esses serviços tentavam garantir a disciplina de classes, aumentar a produtividade e evitar o comunismo. Em alguns sindicatos, inclusive, ocorreram banquetes para pessoas como Roberto Simonsen para agradecer a quantidade de serviços para o trabalhador (WEINSTEIN, 2000).

Neste sentido, os industriais usaram o SESI para censurar as greves a partir da publicação de uma lista de princípios morais em 1946. O argumento principal era de que as greves não tinham espaço em uma verdadeira democracia cristã. Dessa forma, nesse período, o SESI foi a instituição que mais atuou na manutenção da ordem social através de sua defesa de controle social da população e na busca da manutenção da hierarquia industrial (WEINSTEIN, 2000).

SENAI e SESI, financiados e administrados pelos empresários, trabalhavam a favor dos industriais, mas se apresentavam como instituições para os operários e demonstravam, na teoria, o mesmo caráter de organização racional do trabalho. Dessa maneira, eles defendiam lemas como: “Lembra-se sempre: seu esforço é o que fará vencer” e “da harmonia entre empregados e empregadores é que resulta verdadeira paz social, condição indispensável à ordem e ao progresso da nação” (WEINSTEIN, 2000, p. 199) O objetivo era de evitar as greves e o crescimento do comunismo com expressões carregadas de ideologia a favor dos patrões. Dessa maneira, os cursos nas firmas eram importantes para promover essa ideologia e colaborar em coibir as greves (WEINSTEIN, 2000).

Por outro lado, a autora revela que as greves e manifestações aumentaram até o início da década de 1960, pois as organizações não reconheciam mais as atuações dos empresários em busca da paz social e ela destaca a carta de advertência do presidente da FIESP Antônio Devisate para o então presidente Jânio Quadros sobre o aumento do salário mínimo. Dessa

---

<sup>99</sup> Elegeu um senador e quatorze deputados na Constituinte de 1946.

maneira, os sindicatos publicavam em seus jornais atitudes como essa para responsabilizar os empresários pelo estado de calamidade e problemas sociais no Brasil (WEINSTEIN, 2000).

### **3.2.1.3.1 Os industriais chamados mais uma vez**

Com a eleição de Kubitschek os industriais voltaram para o centro das atenções, pois ele acreditava na indústria como elemento importante para o desenvolvimento nacional. Assim, a CNI publicou a “Carta de Princípios da Indústria”, com quesitos de outras publicações antigas do órgão. O destaque para a formação profissional na “Carta” é a solicitação para que o Estado realizasse mais esforços para complementar o trabalho do SENAI (WEINSTEIN, 2000). De forma contraditória, neste período o SENAI passou por uma grave crise financeira porque foram retidos seus recursos financeiros, das contribuições compulsórias, pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI). Neste sentido, apesar de uma alta do PIB a instituição de qualificação profissional da indústria não se expandiu no mesmo período (BRYAN, 1983).

O contexto da época foi a “consolidação do desenvolvimento industrial brasileiro” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 176) com proteção tarifária à indústria nacional, com um Estado com força para mediar as relações entre capital e trabalho e com a crise de superprodução de café nos anos de 1930. O próprio presidente afirmava que o governo dele equilibrou de forma sólida as duas estruturas importantes para o desenvolvimento: Os homens da iniciativa e o trabalhador. Contudo, não existia uma aprovação massiva tanto dos empresários quanto dos sindicatos dessa “colaboração eficientíssima” entre capital e trabalho (WEINSTEIN, 2000). Prova disso é que o SENAI não teve muita evolução em números de matrículas de aprendizagem no período devido ao deslocamento de recursos para cursos de nível técnico de 2º grau em um momento sem acréscimos substanciais de suas receitas (BRYAN, 1983).

Na continuidade da história, em 1961 após Kubitschek, o novo presidente Jânio Quadros continua com a lógica da industrialização. Todavia, as relações com os representantes dos empresários eram imprecisas, pois ele via Decreto determinou que as empresas com mais de 100 empregados deveriam fornecer educação primária aos filhos dos operários. Contudo, Jânio permaneceu por apenas sete meses quando renunciou devido sua ideia de posição independente em relação à Guerra Fria, tanto que condecorou, com a Grã-Cruz do Cruzeiro do Sul, Che Guevara no Palácio do Planalto. Logo, perdeu o apoio da direita que o ajudou a ganhar as eleições (BRYAN, 1983).

João Goulart, após acordos da elite conservadora em transformar o Brasil em parlamentarista, assumiu a presidência, mas a tensão política e econômica no país com manifestações e greves ainda continuavam. O próprio presidente, em 1964, participou de manifestações em prol de suas propostas que eram denominadas esquerdistas. Diante desse cenário de instabilidade nacional e forte influência da radicalização da esquerda, devido à Revolução Cubana, nos países da América Latina os militares tomaram o poder e há o início de uma nova conjuntura política (WEINSTEIN, 2000)<sup>100</sup>.

### **3.2.3 A atuação sindical populista no mercado de trabalho**

O movimento sindical da época é denominado de populista devido ao período de governos populistas. Entretanto, esse movimento ganha força a partir do governo republicano de Getúlio Vargas. De forma resumida, as características deste movimento são primeiro, de orientação subordinada a ideologia nacionalista com colaboração de classes, segundo, de organização dual onde as organizações de esquerda tornam-se complementares à estrutura sindical, como um apêndice do Estado, e terceiro, no campo político subordinada a aliança esquerdista com João Goulart e os getulistas (WEFFORT, 1973).

Neste sentido, as relações de trabalho neste período criam um êxodo do campo para o urbano, pois a CLT abrangia apenas os trabalhadores da cidade sob a cidadania regulada. Este fato aumentou a oferta de trabalhadores não qualificados nestes espaços (CARDOSO, 2010). É interessante destacar que entre 1951 e 1963, os empregos industriais cresceram 50%. Todavia, a demanda por trabalhadores qualificados cresceu apenas 5% (SALM, 1980). Dessa maneira, se o nível de escolaridade dos trabalhadores na cidade era baixo o do campo se apresentava pior. Por este motivo, estes exibiam passividade política e tinham pouco contato com as ideologias capitalistas. Por esse motivo, foram pressas fáceis do populismo (SANTANA, 1999).

De forma adicional, o Decreto n. 31.546/52 permitia uma superexploração legal do trabalhador menor atuando em contratos de aprendizagem, pois estes eram usados como mão de obra barata, porque recebiam metade do salário mínimo. Entretanto, podiam atuar com a mesma carga horária do trabalhador formal. Assim, ficavam, por muitas vezes, realizando atividades simples sem qualquer orientação para a formação profissional. Em 1960, o próprio SENAI solicita a modificação do Decreto a fim de evitar questões judiciais trabalhistas de

---

<sup>100</sup> Cf. FERREIRA, Marieta de Moraes. Goulart, João. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.



comparação entre aprendiz e o trabalhador formal, que vinham acontecendo de forma freqüente (BRYAN, 1983).

Todavia, menos da metade dos contratos de trabalho estavam protegidos pela CLT no final da década de 1960. Assim, mesmo com um reordenamento de benefícios sociais no período da revolução e do Estado Novo os sindicatos identificados por Vargas ou dominados pelos comunistas não conseguiram barganhar pelas melhorias das condições (CARDOSO, 2010). Porque, o movimento operário era fraco no nível de fábrica, devido ao sistema corporativista das relações de trabalho (WEINSTEIN, 2000), com os mecanismos de controle sindical criados no regime de exceção anterior (POCHMANN, 1993).

O elemento principal deste argumento é a perda salarial do trabalhador entre 1944 e 1951, pois após uma inflação acumulada de 182%, não houve reposição salarial adequada configurando-se como o período de maior arrocho salarial na história brasileira (CARDOSO, 2010), porque os líderes sindicais eram desinteressados em discussões a níveis mais baixos para manterem seus *status* e “benefícios de suas sinecuras” (WEINSTEIN, 2000, p. 331). Para os que atuavam na informalidade e no campo a situação era ainda mais precária, porque não apresentavam as condições de receberem os benefícios da CLT. Portanto, sequer conseguiam receber o salário mínimo e não tinham suas relações de trabalho reguladas (CARDOSO, 2010).

Não obstante, os sindicatos a nível nacional eram uma grande força política e os empresários preferiam discutir apenas com as organizações nacionais (WEINSTEIN, 2000). Dessa forma, a desvinculação existente entre a esquerda e a classe operária é uma herança constituída neste período populista (WEFFORT, 1978). O motivo dessa é o modo operante praticado pelos comunistas, pois pregavam o reformismo nacionalista, pelo controle das massas, pela valorização do Estado e não da sociedade civil, pela atuação nos setores dominantes na economia em conjunto com o setor público e pela prioridade aos objetivos políticos em detrimento dos econômicos (WEFFORT, 1973, 1978). Este movimento estimulou o surgimento de diversas organizações sindicais paralelas que aumentou a polarização devido a diferentes projetos à época. Concomitante com os sindicatos oficiais, eles atuavam para a realização das reformas de base a fim de bloquear as propostas de segmentos sociais conservadores (POCHMANN, 1993).

Portanto, havia pouco empenho dos comunistas em superar o caminho corporativista, pois o imposto sindical não estimulava a busca de convencimento com as bases. Luís Inácio da Silva, o Lula, quando presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo, afirmava que o movimento sindical antes de 64 foi usado politicamente em benefício de quem estava no poder ao invés de defender realmente a categoria (SANTANA, 1999).

Por isso, quando os sindicatos não estavam satisfeitos com o andamento das negociações com os empregadores, havia uma mobilização sindical como o objetivo de pressionar o governo a editar a legislação a fim de obter proveitos econômicos para os trabalhadores. Dessa forma, as negociações classistas tornaram-se pauta do Estado. Logo, as problemáticas do trabalho eram discutidas nas esferas públicas e não apenas entre os interessados, pois os espaços de discussão não eram democráticos (OLIVEIRA, 2002).

De forma resumida, apesar da promessa do projeto varguista de mudança social para a sociedade o que foi criado foi um sistema de relações de trabalho de aspiração, isto é, as massas que não se enquadravam nas condições começaram a buscar seu espaço ao “sol”. Assim, obter os documentos a fim de acessar os direitos instituídos pela reforma social tornou-se um projeto de aspiração de muitos, principalmente, provenientes do campo. Todavia, tudo isso custou os projetos e aspirações do conjunto de trabalhadores, porque o trabalho organizado poderia acontecer somente sob a lógica da cidadania regulada. Por isso, o projeto varguista revelou-se por fim um grande reprodutor de desigualdades sociais, pois não havia emprego suficiente para todos aqueles que aspiravam ter acessos aos direitos sociais (CARDOSO, 2010).

Portanto, apesar de grande articulação entre sindicatos e o Estado brasileiro, não houve regulação de espaços de discussão coletiva entre sindicato e empregadores. Pelo contrário, o sistema de negociação salarial foi estatizado, isto é, com a forte aproximação entre sindicato e os governos as barganhas salariais eram discutidas nas repartições públicas. Por este motivo, as alterações no SFP brasileiro com o objetivo de determinar o tempo mínimo de cursos de aprendizagem, regulando a atuação do SENAI, ocorreu pelos educadores através de PLs com suas respectivas contribuições.

Apesar de todo o exposto, ocorreram algumas iniciativas pontuais de coordenação entre SENAI, sindicatos e empresários. Destaco a atuação de classificação dos diversos tipos de trabalho na indústria automobilística em conjunto com os níveis salariais respectivos de cada classificação. Todo esse esforço ocorreu devido a falta de ferramenteiros qualificados para essa indústria (WEINSTEIN, 2000). Um outro exemplo, em 1959 e 1961, foi o Sindicato dos Metalúrgicos solicitar que as escolas do SENAI estivessem em todas as cidades industriais de São Paulo. O próprio jornal *O Trabalhador Gráfico* reconhecia a importância do SENAI como um órgão de formação da juventude brasileira já no início da ditadura militar. Não obstante, também, afirmava ser necessário ensinar ao jovem trabalhador “um sentido de solidariedade humana, que só o sindicato pode dar” (WEINSTEIN, 2000, p. 223). Ao que parece, mesmo com críticas sobre a atuação ideológica do SENAI os sindicatos reconheciam a importância do mesmo para a formação de habilidades, principalmente da juventude (WEINSTEIN, 2000).

Neste mesmo período, em 1961, o Sindicato de Metalúrgicos iniciou atividades de formação profissional com a abertura do Departamento de Ensino a fim de oferecer cursos para os filhos dos associados e para os próprios associados tanto de educação básica quanto de profissionalização. Esta evidência relata que alguns sindicatos estavam a discutir sobre a necessidade da formação profissional de seus grupos sob a lógica de suas respectivas concepções (SOARES, 2013).

### **3.2.4 A obrigatoriedade da elevação da cultura geral no Sistema de Formação Profissional brasileiro**

Início a análise destacando o insucesso dos cursos rápidos do SENAI nos CRFs e CRAs. Dessa forma, se os cursos técnicos da Rede Federal já não tinham valor educacional para acessar o ensino superior, os cursos de aprendizagem existiam apenas e exclusivamente para atender a demanda da indústria sem qualquer valor escolar (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000). Ademais, com o advento da cidadania regulada e com o êxodo do campo para a cidade o SENAI estava mais preocupado com a qualificação e o aperfeiçoamento de adultos empregados (CARDOSO, 2010; SALM, 1980). Esse entendimento esclarece o porquê os industriais conseguiram convencer o novo governo a publicar o Decreto-Lei n. 9.576/46 para eliminar a sua responsabilidade (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000).

Dessa maneira, não houve uma regulamentação a fim de manter um período mínimo para os cursos de aprendizagem. Ao que parece, mais uma vez, a teoria do poder sob a influência instrumental é observável. Porque sem a regulamentação de um tempo mínimo para os cursos de aprendizagem eles influenciaram o novo governo a retirar a obrigatoriedade de elevar a cultura geral dos trabalhadores (HACKER; PIERSON, 2002; FONSECA, 1986).

Entretanto, segundo as evidências empíricas, no Congresso a influência dos industriais não se mostrou tão poderosa. Porque a grande maioria dos relatores dos PLs nas Comissões de Educação e Cultura na Câmara Federal e no Senado Federal foram do mesmo partido, do PSD, conforme elucidado no Quadro 10, a seguir.

Quadro 10 – Relatores dos Projetos de Lei que moldaram o Sistema de Formação Profissional Brasileiro.

<b>Deputado</b>	<b>Lei</b>	<b>Casa Legislativa</b>
Walfredo Gurgel PSD/RN	Lei n. 1.076/50	Câmara dos Deputados
Francisco Gallotti PSD/SC	Lei n. 1.076/50	Senado Federal
Carlos Valadares PSD/BA	Lei n. 1.821/53	Câmara dos Deputados
Flávio Guimarães PSD/PR	Lei n. 1.821/53	Senado Federal

João Menezes PSD/PA	Lei n. 3.552/59 <sup>101</sup>	Câmara dos Deputados
---------------------	--------------------------------	----------------------

Fonte: Publicado no DCN Páginas 6481 <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83541>>; Dossiê digitalizado disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951)> Acesso em: 13 jun. 2019; Dossiê digitalizado disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951)> Acesso em: 13 de jun. de 2019; Dossiê digitalizado disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955)> Acesso em: 8 de jun. de 2019; Dossiê Projeto de Lei 2222/1957.

A Lei n. 4.024/61 teve pareceres com alta representatividade do PSD. Destaco a atuação de Gustavo Capanema durante esse período. Ele atuou como deputado em todas as legislaturas no período pelo PSD. Inclusive, atuou como líder da maioria no período do governo de Getúlio Vargas<sup>102</sup>. Por este motivo, provavelmente, teve influência nas escolhas dos relatores nas matérias que tratavam de educação nas Comissões de Educação nas duas casas.

Diante do exposto, fica claro o interesse do PSD na organização do SFP brasileiro. Entretanto, é preciso responder as perguntas da teoria do partidarismo político para qual grupo esse partido estava tendendo a conceder o poder de decisão sobre as políticas de formação? Como o partido buscava equilibrar os poderes das organizações interessadas na relação de capital e trabalho? Para responder a essas perguntas é preciso primeiro explicitar o contexto institucional do SFP brasileiro (BUSEMEYER, 2015; HALL; SOSKICE, 2001).

Havia neste período duas instituições que atuavam na qualificação dos trabalhadores do lado da oferta, a Rede Federal e o SENAI. A primeira era responsável em formar os técnicos e a segunda em formar artífices, isto é, respectivamente ofertavam cursos técnicos e de aprendizagem. Contudo, os educadores não aceitavam que os cursos de aprendizagem atuassem exclusivamente para atender as necessidades da indústria sem elevar a cultura geral dos trabalhadores (CUNHA, 2005, 2014; FONSECA, 1986). Essa informação fica evidente, também, nos membros da comissão que atuaram na elaboração do anteprojeto da LDB em 1947, pois a grande maioria era signatário do manifesto de 1932<sup>103</sup>.

Portanto, atuaram de forma constante no Ministério da Educação e no Congresso para estabelecer uma quantidade mínima de elementos de cultura geral nos cursos de aprendizagem. Lembro que, o educador mais expoente nessa luta foi Anísio Teixeira, pois desde sua atuação na secretaria de educação do Distrito Federal tentava implementar elementos de cultura geral nos cursos de formação de artífices. Ao mesmo tempo os industriais atuavam no sentido

<sup>101</sup> Não foi possível verificar no Senado o relator.

<sup>102</sup> Cf. BRANDI, Paulo. Capanema, Gustavo. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

<sup>103</sup> Dossiê Projeto de Lei 2222/1957.

contrário com o objetivo de manterem os benefícios adquiridos em 1942 com liberdade e autonomia para desenhar os cursos de aprendizagem as suas necessidades (CUNHA, 2005, 2014; FONSECA, 1986).

Por esse motivo, observei que Cunha (2005) apontou que quando a legislação abriu mais possibilidades de inserção dos artífices nos cursos de natureza geral ou técnica os Decretos com a regulamentação restringiam em algum sentido. Fonseca (1986) entende isso como o entrechoque de duas correntes filosóficas que disputavam como deveria ser organizado a aprendizagem. Apesar de Cunha (2005) não citar de forma explícita essa disputa diferentemente de Fonseca (1986) percebo que ele também entendia que estava sendo travado uma disputa de concepção filosófica sobre a formação dos artífices, pois em seu trabalho em 2014 ele afirmou que os educadores escolanovistas “almejavam a eliminação da formação profissional precoce e a introdução de uma base comum nos currículos dos diversos cursos do ensino médio” (CUNHA, 2014, p. 915).

Ao que parece no Congresso os educadores tinham mais força enquanto no Executivo os industriais conseguiam diluir a força da legislação com as regulamentações dos Decretos. Neste sentido, a atuação neste período foi de ampliar elementos de cultura geral nos cursos de aprendizagem. Isso foi conseguido apenas em 1959 com a Lei n. 3.552/59 na qual ficou estabelecido um período mínimo de vinte meses para os cursos de aprendizagem de formação de artífices (BRASIL, 1959b). Ademais o Decreto que regulou essa Lei teve participação de mais membros da Rede Federal e do Ministério da Educação do que do SENAI, inclusive presidido pelo Sr. Francisco Montojos. Reforço que o Decreto estabeleceu que os cursos de aprendizagem deveriam compreender matérias de cultura técnica, de cultura geral e práticas educativas (BRASIL, 1959a).

Diante do contexto, não houve um novo ancoramento de atores no SENAI nesse período, pois a instituição continuava a ser dirigida apenas pelos industriais (PIERSON, 2015). Dessa maneira, em relação à primeira pergunta da teoria do partidarismo político não houve alteração do poder de decisão sobre as políticas de formação. Entretanto, entendo que com o estabelecimento de um período mínimo dos cursos de aprendizagem os educadores, através da legislação, equilibraram os poderes das organizações interessadas na relação de capital e trabalho, pois agora os concluintes dos cursos de aprendizagem poderiam continuar seus estudos no sistema educacional oficial, sendo possível até alcançar o ensino superior (BUSEMEYER, 2015; BRASIL, 1953a, 1959b).

Ademais, naquele momento não existia mais a exclusividade do SENAI em ofertar os cursos de aprendizagem, isto é, a Rede Federal ou as entidades privadas poderiam ser um espaço

de formação de artífices em conjunto com as empresas (BRASIL, 1959b). Quando o Estado ou sindicatos têm atuação mais expressiva há mais matérias de cunho geral (BUSEMEYER, 2015). Dessa forma, foi uma vitória da influência dos educadores escolanovistas na organização dos cursos de aprendizagem.

Em relação a atuação dos sindicatos, entendo que houve uma coalizão de classe entre governo e sindicatos, porque os sindicatos se tornaram um apêndice do Estado (WEFFORT, 1973). Lembro que, o imposto sindical foi criado em 1943, período do Estado Novo, com o objetivo de munir os sindicatos com verbas obrigatórias (BRASIL, 1943). Entretanto, devido a essa legislação havia intervenção direta do Ministério do Trabalho nas eleições dos sindicatos e a manutenção dos líderes alinhados com o governo. Sobre o último, sem a obrigatoriedade do mesmo estes líderes deveriam atender minimamente aos interesses econômicos dos trabalhadores para obter maior adesão (BUONICORE, 2000).

Por isso, o movimento operário era fraco no nível de fábrica, porque os líderes trabalharam junto com o governo em discussões nacionais com os empresários (SANTANA, 1999; WEFFORT, 1973, 1978). Ademais, reforço que inclusive os comunistas, a partir do governo de Getúlio Vargas, atuaram de forma corporativista (BUONICORE, 2000). Logo, uma coalizão entre os líderes sindicais e governos populistas foi formada neste período o que fortaleceu os educadores escolanovistas (HALL; SOSKICE, 2001). Porque o interesse mútuo destes era que os cursos de aprendizagem oferecessem uma elevação da cultura geral dos trabalhadores, pois os sindicatos reconheciam a importância do SENAI na formação de habilidades da juventude brasileira (WEINSTEIN, 2000).

Em relação a Rede Federal, há o estabelecimento da autonomia das escolas. Logo, elas deixaram de ser político-representativas (CUNHA, 2005). Também, elas podem começar a oferecer cursos de aprendizagem na forma da Lei (BRASIL, 1959b). Portanto, houve um desenvolvimento institucional mais adaptativo tanto da Rede Federal quanto do SENAI.

### **3.3 A dinâmica dos atores na República de Weimar é na República Populista**

Por mais uma vez, com o entendimento da constelação dos atores na Alemanha e com o rastreamento das evidências das alterações do SFP brasileiro a partir das dinâmicas dos atores podemos iniciar a comparação dos períodos diacrônicos (SARTORI, 2002). Primeiro, e mais simples, serão apresentadas e explicadas as semelhanças do segundo período.

O acirramento entre os dois grupos que disputavam sobre a aprendizagem nos dois países é o primeiro elemento de semelhança. Na Alemanha com uma nova instituição de

qualificação a medida da indústria acirrou a disputa entre os artesãos e os industriais. No Brasil, em uma república os industriais perderam força, pois sua influência no Congresso não era tão eficaz quanto no Executivo (FONSECA, 1986).

Ao mesmo tempo, houve, também, um acirramento entre as classes. Apesar de uma coalização para a área de formação, na Alemanha, os trabalhadores não tinham espaço nas instituições para opinar sobre a qualificação. O único objetivo era o controle de oferta de trabalhadores e assim manter altos salários. Por isso, no fim da década de 1920, houve o aumento dos problemas entre empregador e empregadores na esfera judicial devido ao treinamento do *Dinta* focado apenas na empresa sobre o qual os sindicatos não podiam opinar (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986).

Lembro que, devido a uma concepção da liderança do *Dinta* “a fábrica substituiria os sindicatos como o núcleo da organização social e política e o empregador o líder político como guia moral”<sup>104</sup> (GILLINGHAM, 1986, p. 425). Neste sentido, a atuação do *Dinta* tinha como análogo, no Brasil, as atuações de SENAI e SESI. Por um lado, o SENAI ministrava o treinamento. Por outro lado, o SESI fazia a cooptação para manutenção da ordem social e da hierarquia industrial (WEINSTEIN, 2000). Na Alemanha, o *Dinta* atuava nos dois sentidos (THELEN, 2004).

No Brasil, havia, também, uma coalização entre sindicatos e governo o que acirrou a relação entre as classes. Porque, devido a concepção do lado dos industriais de desenhar os cursos de aprendizagem apenas para atender a indústria, os educadores, via governo, se aliaram aos sindicatos para ampliar sua força no congresso e alterar a legislação para elevar a cultura geral dos trabalhadores através dos cursos de aprendizagem (WEFFORT, 1973, 1978).

O outro ponto é exatamente a falta da participação de membros dos trabalhadores nas instituições do SFP. Nos dois países, mesmo repúblicas, não havia representantes dos trabalhadores nas instituições. Pelo lado da Alemanha, *Dinta*, *DATSCH* ou as câmaras de artesãos tinham nas suas organizações apenas representantes dos empresários. Pelo lado do Brasil, SENAI, SESI e Rede Federal também não tinham representantes dos trabalhadores (THELEN, 2004; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). Por último, houve a expansão de escolas de aprendizagem nos dois países. Logo, os espaços de aprendizagem se expandiram por todo o território nacional a fim de aumentar a oferta de trabalhadores qualificados e semiquilificados para a indústria nacional (THELEN, 2004; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986).

---

<sup>104</sup> Texto Original: “the factory would replace the union as the nucleus of social and political organization, and the employer the political leader as moral guide.” Cf. GILLINGHAM, 1986, p. 425 (Tradução do autor)

Por último, nos dois países as qualificações oferecidas pela indústria não tinham o mesmo valor. Enquanto na Alemanha, apenas tinham acesso as posições de maior prestígio na empresa aqueles certificados pelas câmaras de artesãos (THELEN, 2004). No Brasil, os concluintes dos cursos de aprendizagem não tinham o mesmo valor daqueles formados pela Rede Federal em cursos técnicos. Logo, mesmo com total autonomia sobre suas instituições de qualificação, elas não tinham poder de certificação equivalente as instituições concorrentes (CUNHA, 2005; BRASIL, 1950, 1953a).

Quadro 11 – As semelhanças observadas entre a República de Weimar e a república populista.

Acirramento entre os grupos que disputavam o formato da aprendizagem.
Coalização de classe.
Trabalhadores sem voz nas instituições de qualificação.
A expansão da oferta de aprendizagem.
Qualificações da indústria inferior as qualificações concorrentes.

Fonte: Elaboração própria.

Sobre as diferenças lembro, primeiro, que o *Dinta* atuava tanto no treinamento quanto na cooptação do trabalhador (THELEN, 2004). Enquanto no Brasil, havia duas instituições. O SENAI ministrava o treinamento e o SESI fazia a cooptação para manutenção da ordem social e da hierarquia industrial (WEINSTEIN, 2000). Esse elemento nos remete para a segunda diferença, que é uma instituição que se preocupava com a formação profissional objetiva, científica e livre de lutas partidárias e políticas de classe (THELEN, 2004). Enquanto na Alemanha *DATSCH* atuava neste sentido no Brasil a CNI/FIESP apoiavam SENAI e SESI em uma atuação partidária para cooptar os trabalhadores (WEINSTEIN, 2000).

Outra diferença é sobre como ocorreu a expansão da aprendizagem. Por um lado, na Alemanha houve a expansão de *factory schools* para substituir as escolas públicas de comércio. Estas chegaram a atender entre 150 e 300 empresas na Alemanha e Áustria, no final da década de 1920 (THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil houve a oferta de cursos de aprendizagem em espaços fora da empresa e cursos de CRF e de CRA (WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992; LEITE, 1987; FONSECA, 1986).

A outra diferença é a relação das instituições de treinamento com o interesse da associação de industriais. Na Alemanha, as atividades do *Dinta* se afastaram do interesse da associação dos empregadores e outros interesses organizados (THELEN, 2004). No Brasil, o SENAI e o SESI são administrados pela associação dos industriais. Logo, havia uma



convergência de interesses (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986; BRASIL, 1942c).

Mais um ponto divergente foi a capacidade de coalização dos industriais. Na Alemanha em 1927 houve a união entre os artesãos e os industriais sob a égide do *AfB* para discutirem a sistematização do treinamento (THELEN, 2004). No Brasil não havia essa coalização com a base, isto é, as federações estaduais da indústria não tinham uma relação próxima com os empresários. Neste sentido, também não se aproximaram com os educadores do Ministério da Educação (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000).

A relação com os sindicatos também é um ponto divergente. Pelo lado da Alemanha, havia o crescimento das negociações coletivas. Contudo, essas negociações atendiam apenas os sindicalizados – o que aumentou muito o influxo de trabalhadores não qualificados (THELEN, 2004). No Brasil, o imposto sindical obrigatório, combatido inicialmente pelos comunistas, tornou os sindicatos instituições que convergiam com o governo, pois as mobilizações, daqueles que estavam sob a tutela da cidadania regulada, convergiam para que o Governo publicasse legislação em benefício dos trabalhadores. Neste sentido, as negociações do mercado de trabalho tornaram-se pauta do Governo (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002).

A certificação é um ponto divergente. Apesar de um crescimento de coalização entre artesãos e industriais na Alemanha, a certificação ainda era exclusiva dos artesãos (THELEN, 2004). No Brasil, o SENAI certificava os trabalhadores para atuarem em funções semiqualficadas. Entretanto, não havia o reconhecimento de elevação da escolaridade (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). O último ponto de divergência é o local de treinamento. Na Alemanha a qualificação acontecia cada vez mais no trabalho (THELEN, 2004). De forma contrária, o SENAI abriu escolas de aprendizagem para preparar os trabalhadores para atuarem na indústria (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). No Quadro 12, a seguir, tem-se um resumo das diferenças supramencionadas.

Quadro 12 – As diferenças observadas entre a República de Weimar e a república populista.

Diferença	País	
	Alemanha	Brasil
Local da Qualificação.	No trabalho.	Na escola.
Atuação dos Sindicatos no Mercado de Trabalho.	Em uma coalizão com a burguesia.	Pressionado o Estado.
Capacidade de coalizão.	Alta	Baixa

Relação instituição de treinamento e associação de industriais.	Divergente	Convergente
Adversários dos Industriais.	Artesãos.	Técnicos do Ministério da Educação.
Solução para o Déficit da Mão de Obra.	<i>Factory Schools.</i>	CRF e CRA.
Qualificação e Cooptação.	<i>Dinta.</i>	SENAI e SESI.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, apresentei as semelhanças e as diferenças dos contextos macroestruturais nos dois países sobre as reformas de SFP no segundo período. Neste sentido, destaco que por um lado, a CNI desenhou a instituição para atender as suas demandas. Contudo, não foi eficaz em coordenar a ação com todo o empresariado. Logo, não houve um sucesso de grandes proporções no aumento da oferta de trabalhadores semiqualeificados ou qualificados (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992; FONSECA, 1986). Por outro lado, os sindicatos, pressionando o governo federal (OLIVEIRA, 2002), não conseguiram participar de forma mais ativa nas instituições nacionais de qualificação profissional, tanto da estatal quanto da indústria, apesar de apoiá-las. Pelo contrário, atuaram também na oferta de qualificação para seus respectivos associados com escolas próprias<sup>105</sup>. Assim, os sindicatos não tinham espaço para atuar nas instituições de qualificação profissional (Rede Federal e SENAI) (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002; WEINSTEIN, 2000; SANTANA, 1999; WEFFORT, 1973, 1978).

Entretanto, as alterações realizadas no Congresso na atuação das instituições do SFP brasileiro, com forte atuação dos educadores, ampliaram a oferta de cursos de aprendizagem para instituições além do SENAI e garantiram um tempo mínimo para os respectivos cursos (BRASIL, 1959b). Neste sentido, o próximo tópico será dedicado para analisar a diferença de atuação das instituições entre os dois períodos brasileiros. Lembro que, o desenvolvimento de uma instituição tem caráter mais adaptativo e o resultado das mudanças acontecem de forma incremental (CAPOCCIA, 2015; MAHONEY; THELEN, 2010; HALL; THELEN, 2009; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007).

Dando continuidade à análise entre as diferenças e similitudes do percurso histórico de cada SFP (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003) a atuação dos industriais é central de acordo com a teoria do poder das empresas (HACKER; PIERSON, 2002) devido a sua forte influência sobre as reformas do SFP. Sobre as diferenças entre a República de Weimar e a República Populista apresento o posicionamento dos industriais em relação ao SFP.

<sup>105</sup> Em 1961 o Sindicato dos Metalúrgicos abriu a Escola Técnica Mesquita no Rio Grande do Sul a fim de atender aos associados e seus respectivos filhos com formação profissional.

Quadro 13 – Atuação dos industriais na República de Weimar e na República Populista – Segundo período.

Atuação	País	
	Alemanha	Brasil
Adversário?	Artesãos	Educadores
Coalização com sindicatos?	Sim	Não
Críticas ao sistema de formação da época?	Sim	Sim
Associação industrial?	Sim	Sim
Governo atende as demandas dos industriais?	Não	Não
Voluntariedade em oferecer espaços de aprendizagem?	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria.

Primeiro, os adversários que disputavam a concepção filosófica no SFP, nos dois países, ainda eram os mesmos. Assim, na Alemanha, mesmo com o advento do *Dinta*, o monopólio da certificação ainda era de prerrogativa dos artesãos (THELEN, 2004). No Brasil, os adversários, continuavam representados pelos educadores. Neste sentido, eles não aceitavam que os cursos de aprendizagem atendessem apenas às demandas da indústria sem elevar a cultura geral do trabalhador (CUNHA, 2005; NUNES, 1980).

Segundo, as críticas ao sistema de formação do lado alemão, *Dinta* e *DATSCH*, que não dialogavam, convergiam sobre a necessidade de mudança do sistema de formação dos artesãos (THELEN, 2004). No Brasil, com o advento do SENAI, os industriais reforçavam as críticas ao modelo de formação da Rede Federal, pois devido ao longo período de formação, este não conseguia atender as demandas dela. Ademais, eles entendem que a responsabilidade da elevação da cultura geral é única e exclusiva do poder público. Por isso, defendiam que o SENAI deveria atuar apenas para atender a demanda da indústria (FONSECA, 1986).

Terceiro, havia ainda a associação entre as entidades industriais. Pelo lado alemão, *DATSCH* tinha uma rede de entidades industriais, e também comerciais, que suportavam sua atuação de qualificação, principalmente na sistematização dos cursos de formação (THELEN, 2004). Pelo lado brasileiro, a CNI, que é o conglomerado das entidades industriais do país, comandava a atuação da nova instituição de aprendizagem (WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986).

Entretanto, começam a surgir diferenças entre os períodos e, primeiro, há o início da coalização dos sindicatos na Alemanha com as entidades industriais, pois como os cursos de *Dinta* e *DATSCH* não tinham valor de certificado reconhecido pelo governo os trabalhadores

não podiam acessar os altos cargos na indústria exclusivos para os certificados pelos artesãos. Além disso, DATSCH reconheceu os sindicatos como parceiros para discussão de salários (BUSEMEYER, 2015). De forma contrária, no Brasil os sindicatos fortaleceram a relação corporativista com o governo, pois era através da legislação que os sindicatos conseguiam obter melhores benefícios. Neste sentido, entendo que eles apoiaram os educadores, neste segundo período, a fim de elevar o tempo dos cursos de aprendizagem do SENAI e garantir a elevação da cultura geral (WEFFORT, 1973, 1978).

A segunda diferença, referente ao período anterior, é que, pelo lado brasileiro, com a Lei n. 3.552/59 os industriais perdem a disputa com os educadores no segundo período. Nesta Lei, há a garantia de um tempo mínimo para os cursos de aprendizagem e a obrigatoriedade da elevação da cultura geral dos trabalhadores. Logo, os industriais não tiveram força suficiente no Congresso Nacional a fim de barrar essa mudança na legislação, diferentemente da força que mostraram no período Vargas (PEDROSA; SANTOS, 2015; FONSECA, 1986; BRASIL, 1959a, b)<sup>106</sup>. Entretanto, na Alemanha mesmo com toda a organização dos industriais não há a quebra do monopólio de certificação dos artesãos. Logo, eles não conseguem alterar a legislação a fim de possibilitar certificação por parte das instituições formadoras da indústria (THELEN, 2004).

Por último, há a continuidade da voluntariedade das empresas na Alemanha em oferecer espaços de aprendizagem. Ademais, com a criação de instituições que ofereciam serviços de oferta de cursos moldados para as necessidades das empresas houve uma potencialização destes espaços no país (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). De forma contrária, com a instituição de uma contribuição obrigatória para custear a aprendizagem (BRASIL, 1942c), a associação empresarial não foi capaz de convencer seus associados sobre a importância da oferta de espaços de aprendizagem (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). Dessa maneira, houve a ampliação de espaços de aprendizagem fora das empresas com as escolas do SENAI se propagando pelo país (WEINSTEIN, 2000).

### **3.4 A “era” Vargas versus República Populista**

Os dois períodos são marcados por uma disputa entre os educadores escolanovistas e os industriais no que tange a aprendizagem. Neste sentido, é necessário destacar as semelhanças e

---

<sup>106</sup> Dossiê digitalizado disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955)> Acesso em: 8 jul. 2019.

diferenças entre os dois períodos analisados a fim de elucidar todo o percurso de consolidação do SFP brasileiro (MAHONEY; THELEN, 2010). Porque o momento e a sequência de reformas nos SFPs são cruciais para a trajetória institucional (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004).

A única semelhança entre os dois períodos é a aprendizagem baseada na escola. Apesar de alguns CRFs e CFAs ocorrerem no local de trabalho a instalação de escolas do SENAI por todo o país comprova essa afirmação. Porque o pagamento obrigatório das empresas para custear a nova instituição tinha como objetivo preparar mão de obra qualificada para todo o empresariado brasileiro (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; LEITE, 1987; FONSECA, 1986; LOPES, 1992). Ademais, as escolas do SENAI eram espaços de convencimento dos trabalhadores para não se aliarem as ideias comunistas (WEINSTEIN, 2000).

Em relação às diferenças entre os dois períodos inicio relatando sobre a coordenação entre oferta e demanda. No primeiro período havia um distanciamento entre as escolas da Rede Federal e a demanda da indústria (CUNHA, 2000, 2005; FONSECA, 1986). No segundo, o SENAI aprimorou a coordenação entre oferta e demanda (WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992; LEITE, 1987; FONSECA, 1986). Contudo, não elevou a escolaridade dos trabalhadores, pois os CRFs e os CRAs atendiam apenas as necessidades da indústria (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000).

A próxima diferença é sobre a atuação sindical. No primeiro período os sindicatos eram tutelados pelo Estado, isto é, um movimento sindical autoritário-corporativo sem qualquer consciência de classe, pois para “proteger” os interesses nacionais as greves eram proibidas (CIOFFI, 2008; CAMPINHO, 2006). No segundo, com o advento do imposto sindical, o movimento sindical se alia ao Estado e é denominado de populista, pois havia uma relação muito forte entre os movimentos partidários de esquerda e os sindicatos. Neste sentido, essas organizações tornaram-se um apêndice do Estado (WEFFORT, 1973). Por fim, apoiaram os educadores nas reformas do SFP brasileiro com o intuito de elevar a cultura geral dos trabalhadores através dos cursos de aprendizagem.

Em seguida, a solução para o déficit de mão de obra. No primeiro período, os industriais entendiam que com a racionalização do trabalho seria possível dirimir os problemas da mão de obra. A evidência empírica é a criação do IDORT, pois com uma racionalização taylorista dos espaços do trabalho não seria necessário treinamentos de elevada complexidade (FERREIRA, 2008; MAZA, 2002; SENAI-SP, 1991). A outra evidência é a cooptação dos industriais pelo Estado Novo a fim de proporcionar mais espaços de qualificação para a população brasileira (CUNHA, 2005). Logo, os industriais apenas assumiram as rédeas do planejamento da nova

instituição quando foram encurralados pelo regime Vargas. No segundo período, a solução foram os CRFs e os CRAs proporcionados pelo próprio SENAI (LOPES, 1992; LEITE, 1987). Inclusive houve uma Comissão do Ensino Industrial de Emergência para ampliar a oferta de mão de obra devido ao forte crescimento industrial brasileiro, no período final da segunda guerra mundial (FONSECA, 1986). Logo, o SENAI tornou-se um órgão de treinamento operacional (LOPES, 1992).

A próxima diferença a ser destaca é da relação instituição de treinamento e associação de industriais. No primeiro período, os industriais não tinham qualquer relação com a Rede Federal, pois não a administravam, não a financiavam (diretamente) e não participavam do desenho dos cursos. Destaco que sequer havia cursos de aprendizagem no primeiro período (CUNHA, 2000, 2005; FONSECA, 1986). De forma diferente, no segundo período, o SENAI era administrado e financiado pelos empresários. Ademais, havia autonomia para desenhar os cursos de acordo com as demandas da indústria. Contudo, continuava sem relação com a Rede Federal (CUNHA, 2000, 2005; WEINSTEIN, 2000).

Quadro 14 – As diferenças observadas entre a “era” Vargas e a República Populista.

<b>Período</b>	<b>Relação instituição de treinamento e associação de industriais</b>	<b>Solução para o Déficit da Mão de Obra</b>	<b>Atuação dos Sindicatos no Mercado de Trabalho</b>	<b>Coordenação entre Oferta e Demanda</b>
“Era” Vargas	Divergente.	Racionalização do trabalho.	Cooptados pelo Estado.	Desequilíbrio entre oferta e demanda.
República Populista	Convergente.	CRF e CRA.	Em coalização com o Estado devido ao imposto sindical.	Aprimorou coordenação entre oferta e demanda através dos CRFs e CRAs.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, apresentei as semelhanças e diferenças com o intuito de observar as mudanças institucionais entre os dois primeiros períodos brasileiros. Ademais, observei que o legado do segundo período é a mudança institucional incremental de deslocamento da Rede Federal, pois a partir da legislação de 1959 a instituição poderia oferecer cursos de aprendizagem (BRASIL, 1959a). Logo, espera-se no próximo período, um conflito entre a Rede Federal e o SENAI, pois a partir dessa mudança começaram a atuar na mesma área (STREECK; THELEN, 2005). Contudo, como observado, os industriais não apresentaram, até este momento, uma forte relação de convergência com a Rede Federal para atender as demandas da

indústria, principalmente em relação aos trabalhadores semiespecializados (CUNHA, 2000, 2005; FONSECA, 1986). Por isso, para o próximo período é preciso observar como ocorreu a relação destas duas instituições atuando na mesma área.

## 4 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL SOB O TOTALITARISMO E O AUTORITARISMO

O segundo período ditatorial remete a diminuição da participação democrática dos diferentes atores. Contudo, há altos investimentos na industrialização do país. Neste sentido, ocorre um acordo entre os militares, associação dos empregadores e o capital financeiro (BRESSER-PEREIRA, 2016). E na Alemanha houve o mesmo acordo entre a associação industrial e o governo para uma rápida mobilização para a guerra. Por isso, as escolas industriais começam a certificar e instituições como *Dinta* e *DATSCH* tiveram um papel fundamental na expansão do sistema de aprendizagem dual alemão (THELEN, 2004).

### 4.1 O nazi-smo

O estado nazista teve papel decisivo no desenvolvimento do SFP alemão, pois realizou uma expansão na qualificação e aprimorou os métodos para torná-la mais uniforme em toda a economia. Essa sistematização igualou as prerrogativas de todas as câmaras (indústria, comércio e artesanato) na tarefa de certificar. Logo, emerge um sistema nacional de formação de habilidades (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). Hitler percebeu nas ideias de Arnhold (primeiro diretor do *Dinta*) uma arma capaz de destruir a consciência de classe através da qualificação baseado na empresa, pois o indivíduo deveria ser leal à empresa e flexível as mudanças necessárias (GILLINGHAM, 1986).

Devido a perseguição aos comunistas os sindicatos foram todos suprimidos e o governo nazista emerge uma instituição denominada Frente Alemã para o Trabalho (acrônimo em alemão *DAF*). Seu líder Robert Ley, descrito por alguns como o seguidor mais servil de Hitler, absorve o *Dinta* e altera o seu nome para Escritório de Formação Vocacional e Gestão do Trabalho (acrônimo em alemão *AfBB*) com o objetivo de se apropriar da *expertise* dessa instituição, pois o caráter ideológico, anticomunista e antissindicalista superava o entendimento de um ensino focado apenas em aspectos técnicos e que com um treinamento autárquico haveria o doutrinação para lealdade e comprometimento com a empresa e conseqüentemente ao regime. O primeiro chefe dessa instituição é o senhor Arnhold (THELEN, 2004).



Todavia, nos primeiros anos do regime o objetivo da expansão era adiminuição do desemprego. Nos anos posteriores, o aumento da qualificação ocorreu para “o rearme e a mobilização para a guerra”<sup>107</sup> (THELEN, 2004, p. 221). Neste sentido, *AfBB* têm resultado impressionante, pois em 1936, havia 400 diferentes métodos de treinamentos de aprendizagem no sistema de oficinas de trabalho enquanto estavam sendo preparados mais 150. Isso empregava 25 mil professores e qualificaram 2,5 milhões de trabalhadores (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986).

É importante destacar que tanto os estudantes de 14 anos provenientes das escolas de gramática quanto os jovens, da mesma idade, que tinham abandonado a escola são inseridos nesses programas de formação profissional para a indústria. Essa atitude alterou de forma significativa a estrutura de trabalhadores qualificados na Alemanha.

Em 1933 cerca de 45 por cento dos trabalhadores industriais eram especializados, outros 20 por cento semiquilificados e 35 por cento não qualificados. Depois de 1938, cerca de 90 por cento de todos os meninos que deixaram a escola geral, juntamente com um número cada vez maior de pessoas que deixaram anteriormente, entraram em programas de aprendizagem de três anos na indústria, artesanato (*Handwerk*), comércio ou agricultura<sup>108</sup> (GILLINGHAM, 1986, p. 428).

Porque, em 1938, há a edição da legislação de educação obrigatória pelo qual aprendizes de 14 anos deveriam obrigatoriamente ser liberados do trabalho para as escolas profissionais. No caso de negativa dos empregadores havia multa, e até prisão, como punição, prevista na legislação (DEISSINGER, 1994).

Portanto, fica claro uma política de Estado que incentivou e subsidiou de forma direta a qualificação profissional obrigatória para obter um aumento significativo no número de trabalhadores qualificados. Contudo, essa forte intervenção do Estado na qualificação começa a criar um ambiente de constrangimento entre as associações da indústria. E através do *DATSCH*, que se tornou um órgão consultivo no Ministério da Economia, a organizada elite de negócios da Alemanha conseguiu em 1937 reconhecer a metodologia *DATSCH* como a oficial do Estado para diminuir a indesejada intromissão dos funcionários dos partidos, pois buscava se a manutenção da autoregulação da qualificação. Esta elite tinha o apoio do Ministro Hjalmar Schacht, portanto, uma derrota para os representantes *AfBB* (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986).

<sup>107</sup> Do original: “[...] *to rearmament and mobilization for war*” Cf. THELEN, 2004, p. 221 (Tradução do autor)

<sup>108</sup> Do original: “*In 1933 about 45 percent of industrial workers were skilled, another 20 percent semi-skilled and 35 percent unskilled. After 1938 about 90 percent of all boys leaving general school, together with increasing numbers of those who had left earlier, entered three-year apprenticeships in industry, artisanship (Handwerk), commerce, or agriculture*” Cf. GILLINGHAM, 1986, p. 428 (Tradução do autor)

Na década de 20, com a República de Weimar, tanto *Dinta* como *DATSCH* produziram materiais de qualificação para a indústria de metais e máquinas para competir com as câmaras de artesãos. Logo, a elite convenceu o regime da importância do treinamento com habilidades e instrumentos regulatórios definidos, assim, os nazistas inovaram em obrigar as empresas a adotar diretrizes de qualificação, pois, o currículo

[...] especificou as características importantes do treinamento em particular no comércio, incluindo: o título ocupacional, a descrição do trabalho (quais habilidades específicas devem ser dominadas para certificação no comércio), a duração do programa de treinamento e a estrutura do treinamento<sup>109</sup> (*DATSCH 1937 apud THELEN, 2004, p. 224*).

Em 1939, *DATSCH* torna-se uma agência governamental com direito próprio e é denominada agora de Instituto Nacional para o Treinamento Vocacional em Comércio e Indústria cobrindo também os artesãos com todo o mérito da influência da elite burguesa alemã. Em 1941, o *AfBB* é incorporado ao Instituto Nacional de Formação Vocacional em Comércio e Indústria criando assim uma instituição única no SFP alemão, pois o treinamento deveria ser “objetivo, científico e livre de lutas partidárias e políticas de classe”<sup>110</sup> (*THELEN, 2004, p. 75*).

Outra mudança promovida pelo regime nazista foi a obrigatoriedade, em 1935, do aconselhamento vocacional no Instituto Imperial para o Intercâmbio de Trabalho e o Seguro de Desemprego para orientar os jovens para as respectivas vocações adequadas. Em 1938, o regime estabeleceu que todos os jovens fossem obrigados a se apresentar em um escritório local para iniciarem o programa de aprendizado (*GILLINGHAM, 1986*).

O impacto do nazismo no SFP alemão é diversificado, pois é preciso definir qual dimensão observar. Entretanto, é inegável que o regime unificou o SFP que vinha sendo objeto de disputa entre indústria e artesãos. Também, ocorreu a padronização do modelo de formação, da indústria, para diminuir as diferenças de qualificações entre os espaços de aprendizagem (*THELEN, 2004*). Portanto, na república, que emerge em sequência ao fim da segunda guerra, há legados das reformas realizadas no período nazista, por exemplo, um eficiente sistema de alocação de aprendizes, alto número de empregos e uma sociedade “supertreinada” capaz de realizar tarefas complexas. De forma surpreendente, um legado incompreensível pelos próprios criadores, os nazistas (*GILLINGHAM, 1986*).

<sup>109</sup> Do original: “[...] *specified the important features of training in a particular trade, including: the occupational title, job description (what specific skills had to be mastered for certification in the trade), the duration of the training program, and the structure of the training*” Cf. *DATSCH (1937 apud THELEN, 2004, p. 224)* (Tradução do autor)

<sup>110</sup> Do original: “[...] *objective, scientific, and technical training and free from partisan struggles and class politics*” Cf. *THELEN, 2004, p. 75* (Tradução do autor)

Elevar a capacidade de atender demandas tecnológicas complexas de uma sociedade tem sido uma difícil tarefa, em países, desde 1980 (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012). Dessa maneira, “o rearme e a mobilização para a guerra”<sup>111</sup> (THELEN, 2004, p. 221) elevaram a qualificação da sociedade. Entretanto, em 1939 inicia a segunda guerra mundial que perdura até 1945. Alemanha aliou-se a Japão e Itália compondo os países do Eixo e foram derrotados pela composição de países aliados no qual Reino Unido, EUA e França eram os representantes mais expoentes. A União Soviética que estava fora do conflito se insere assim que a Alemanha tentou invadi-la. Dessa maneira, a Alemanha acabou dividindo suas tropas em duas frentes de batalha que para os historiadores resultou na sua derrota (TOTA, 2006).

Devido a essas duas frentes o território alemão é dividido, como espólio de guerra, em duas partes, ocidental e oriental. O lado ocidental foi controlado pelos EUA, Reino Unido e França já o lado oriental era controlado pela União Soviética (TOTA, 2006). A pesquisa, no próximo período, irá se atentar apenas ao lado ocidental, pois os acontecimentos no lado oriental apresentaram elementos divergentes do lado ocidental (CULPEPPER, 2003). Também, o ensino dual tem informações significativas e suficientes no lado ocidental para entender a evolução das reformas no SFP alemão (THELEN, 2004). Na sequência, será apresentado a análise profunda do período brasileiro análogo para perceber como a constelação dos atores se posicionaram sobre as reformas no SFP brasileiro.

## **4.2 O regime militar brasileiro**

O regime tem início em 1964 com o Ato Institucional n. 1, publicado em abril de 1964. É um ato que aumentou os poderes do Presidente da República e diminuiu os poderes do Congresso Nacional. Assim, haveria eleição indireta para a presidência. O objetivo era restabelecer a ordem econômica, financeira e drenar o bolsão comunista das entranhas governamentais (BRASIL, 1964).

Devido ao último objetivo, o novo regime, com o Ato Institucional n. 2, publicado em 1965, poderia suspender os direitos políticos de qualquer cidadão brasileiro de acordo com as informações do conselho de segurança nacional com o objetivo de manter a recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil. Além disso, extinguiu nesse ato todos os partidos políticos brasileiros e fechou o Congresso Nacional até o restabelecimento de novos

---

<sup>111</sup> Do original: “[...] *to rearmament and mobilization for war*” Cf. THELEN, p. 221 (Tradução do autor)

partidos. Nasceram Aliança Renovada Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) com representantes não cassados pelo regime (BRASIL, 1965b).

No ano seguinte, o Ato Institucional n. 3, publicado em fevereiro de 1966, tornou indireta também as eleições de governador e vice-governador dos Estados do país (BRASIL, 1966b). Bresser-Pereira (2016) afirma que o regime militar era profundamente autoritário, contudo, retomou a ideia de um projeto nacional de desenvolvimento, mas sem a participação dos trabalhadores. Não obstante, nesse período houve um grande crescimento econômico denominado “milagre econômico brasileiro” que ocorreu entre 1969 e 1973 com taxas de crescimento de 14% ao ano, no qual a coalizão denominada “tríplice aliança” (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 234) aconteceu entre a tecnoburocracia pública, os empresários industriais e as empresas multinacionais. Todavia, de forma paradoxal, houve aumento da concentração de renda e da desigualdade social.

No ano de 1966, o regime criou o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) para gerir recursos de impostos obrigatórios da previdência social em todo país. Neste sentido, todos os fundos de aposentadorias e pensões foram agrupados nessa instituição (BRASIL, 1966c). Ademais, os recursos recolhidos dos industriais para custear as suas respectivas instituições foram realocadas nessa nova instituição. Essa ação permitiu que os militares controlassem os recursos financeiros do SENAI (ASSUMPCÃO-RODRIGUES, 2013). É o governo centralizado e gerindo os recursos financeiros de uma instituição de aprendizagem. O objetivo era diminuir as sonegações e aumentar o valor arrecadado para o SENAI (WEINSTEIN, 2000)

No fim do mesmo ano, o governo edita o Ato Institucional n. 4, para que ocorresse a discussão de uma nova constituição, pois, a Constituição de 1946 receberá emendas e mesmo assim não atendiam mais aos interesses nacionais. Também, era importante oferecer ao país uma Constituição uniforme e harmônica para assegurar a manutenção da obra “revolucionária” (BRASIL, 1966a). Destaco a alteração que permitia que crianças a partir de 12 anos pudessem trabalhar na indústria (BRASIL, 1967a). No mesmo ano há a alteração da remuneração dos jovens estabelecendo uma faixa salarial de acordo com a idade, isto é, os menores teriam salários inferiores ao mínimo, independentemente de estarem em curso de aprendizagem ou não (BRASIL, 1967b). Após essa ação houve um declínio de números de aprendizes nas escolas do SENAI (WEINSTEIN, 2000).

Após dois anos, o regime edita o Ato Institucional n. 5, que dava ao Presidente da República poderes de fechar o Congresso, Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores. Ademais, era permitido convocar novas eleições, cassar direitos políticos, decretar intervenção nos estados e municípios e vedava o direito ao contraditório (BRASIL, 1968). Para alguns

pesquisadores é o início do regime autoritário militar. A revogação do mesmo ocorreu apenas em 1978, quando há mais uma vez a abertura política do Brasil (CAMPELLO, 2007).

Weinstein (2000) lembra que ocorreram intervenções nos sindicatos a fim de direcionar nas lideranças representantes anticomunistas. Logo, por um lado as instituições da indústria como SENAI e SESI tornaram-se os espaços de suporte para as necessidades dos trabalhadores, pois o progresso do operário passa a depender “da aprendizagem e da reciclagem, e não da greve e das manifestações” (WEINSTEIN, 2000, p. 350). Por outro lado, essas tinham caminho livre para organizar as funções da fábrica e as respectivas formações requeridas, pois não havia ou haveria qualquer oposição de representação dos trabalhadores (WEINSTEIN, 2000). Cunha (2005) explica que é difícil identificar as informações dessa época devido as práticas autoritárias de controle de manifestações políticas e de censura à imprensa. Neste sentido, as ideias contrárias ao regime circulavam de forma clandestina.

#### **4.2.1 A obrigatoriedade da profissionalização**

Em 1969, o Conselho Federal de Educação recomendou a revisão da LDB. No mesmo ano o Ministério da Educação instaurou uma comissão para avaliar as necessidades de uma reforma no ensino fundamental (CUNHA, 2005). A comissão foi composta pelo padre José de Vasconcellos (presidente), Valnir Chagas (relator), Aderbal Jurema, Clélia de Freitas Capanema, Eurides Brito da Silva, Geraldo Bastos da Silva, Gildásio Amado, Magda Soares Guimarães e Nise Pires. Iniciou suas atividades em 15 de junho de 1970 trabalhando na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB) (SAVIANI, 1986).

Esse grupo era formado por pessoas sem experiência na área de educação profissional. As experiências mais próximas eram do padre José de Vasconcelos, que coordenava cursos de qualificação para meninos pobres, e Geraldo Bastos Silva, integrante do Ministério da Educação e atuante na equipe de planejamento do Ensino Médio e o Programa de Expansão e Melhorias do Ensino (CUNHA, 2014). Logo, o grupo elaborou os linhas gerais do novo projeto influenciados pela teoria do capital humano pela qual acreditavam que a orientação educacional deveria ser para atender apenas as necessidades do mercado em detrimento de um processo social básico. Neste sentido, houve a proposta de aumento de elementos de treinamento profissional em detrimento das noções de cultura geral na formação a nível médio (ZIBAS, 1992).

Em junho de 1971, o Presidente da República encaminhou a proposta que alterava pontos da LDB ao Congresso Nacional. Principalmente, reformava o ensino de 1º e 2º grau. A

comissão mista era composta por dezoito membros da ARENA e apenas quatro do MDB e o relator foi o deputado Aderbal Jurema, do partido do governo. Ele não permitiu alterações que desconfigurassem o projeto de universalização da profissionalização (CUNHA, 2014). Também não ocorreu qualquer manifestação contra o projeto, pois desde 1970 o regime desmantelava qualquer organização que representasse uma real ameaça aos objetivos do governo. O objetivo era de construir uma “consciência nacional incondicionalmente favorável aos desígnios do grupo no poder” (SAVIANI, 1986, p. 144).

Como explica um dos entrevistados:

Os militares acreditavam piamente que o Brasil precisava intensificar a formação técnica devido ao forte crescimento brasileiro. Todavia, com a chegada dos anos 80 a crise financeira surge devido aos empréstimos internacionais e vários projetos que comprometeram bastante recursos públicos. Portanto, todo esse discurso de formação desaparece (Entrevistado 02).

Neste contexto, o PL dividia os conteúdos comuns ao nível nacional e os conteúdos diversificados para atender as necessidades locais. O nível do 1º grau, nos últimos quatro anos, ocorreria a sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho. Para o 2º grau haveria a habilitação profissional em consonância com as necessidades do mercado regional com o objetivo de renová-los de forma periódica<sup>112</sup>. Dessa maneira, os cursos exclusivamente propedêuticos não existiriam mais na estrutura educacional. Inclusive, houve uma diminuição drástica na carga horária das disciplinas propedêuticas. Portanto, a universalização obrigatória da profissionalização para o nível médio foi a mais ambiciosa política educacional no país (CUNHA, 2005). Em agosto do mesmo ano, a Lei n. 5.692/71 foi sancionada com a profissionalização obrigatória (BRASIL, 1971). A partir desse momento, todas as escolas eram obrigadas a oferecer cursos profissionalizantes (CUNHA, 2014).

A estratégia de *marketing* do governo autoritário era o galopante crescimento econômico que tornaria o Brasil uma Pátria Grande. Para isso, a educação precisava ser eficiente e produtiva “em busca do máximo de resultado com o mínimo de dispêndios” (SAVIANI, 1986, p. 140). Em especial no período Médici, os projetos de Lei, antes mesmos de apreciados pelo congresso, eram anunciados em rede nacional de televisão e rádio. O presidente tinha uma flexibilidade administrativa devido a nova constituição e aos Atos Institucionais. Dessa forma, dificilmente eram alterados pelo Congresso (SAVIANI, 1986).

---

<sup>112</sup> Projeto - PLN 9 DE 1971 LDB Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/documentos-apanas/pln-9-1971/at\\_download/file](https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/documentos-apanas/pln-9-1971/at_download/file)> Acesso em: 21 ago. 2019.

Um dos entrevistados assim explica como o SENAI se posicionou sobre a nova legislação:

O SENAI percebeu a oportunidade de atender aos impedimentos, às dificuldades e as restrições naturais para as escolas. Quem é que podia oferecer os cursos? Por exemplo, uma escola com interesse em oferecer um curso para área industrial, mas como não havia nenhuma infraestrutura eles iam correndo para o SENAI. Logo, aumentava o prestígio do SENAI, pois muitas vezes apenas existia o SENAI naquela região. Porque uma escola que tentava sozinha oferecer um curso profissional ofertava cursos apenas com quadro negro. Então, como o SENAI tinha os espaços e horários ociosos entendeu como uma oportunidade para fazer convênios e aumentar sua receita, principalmente com governos estaduais e municipais (Entrevistado 01).

Entretanto, Cunha (2005) explica que o pano de fundo dessa ação estava relacionado com o excesso de interessados em acessar o ensino superior. Ele lembra que inicialmente com a Lei n. 1.821/53 a candidatura ao Ensino Superior era apenas para cursos diretamente vinculados. Todavia, com os novos atos legislativos da década de 1960 essas barreiras foram sendo derrubadas e os estudantes egressos das escolas industriais iniciaram a buscar mais, em diferentes áreas, os cursos superiores. Ademais, havia uma forte função propedêutica das escolas técnicas industriais. Por último, havia, também, um alto índice de estudantes provenientes do 1º ciclo propedêutico atuando no 2º ciclo de ensino industrial (CUNHA, 2005).

Assim, a diferença socioeconômica entre o 2º grau propedêutico e técnico não era tão significativa quanto a diferença entre o 1º grau propedêutico e técnico. Porque, apenas uma pequena parcela de egressos do 1º ciclo industrial continuava seus estudos no 2º ciclo industrial. Ele destaca, também, que o 1º ciclo industrial era o ponto final na trajetória escolar desse público que se dirigiram diretamente para o mercado de trabalho, quando havia formandos, pois a evasão era muito alta. Com o fim do 1º ciclo industrial em 1959, todos os jovens no ensino técnico eram provenientes de escolas colegiais. Dessa maneira, grande parte dos jovens tinham como objetivo acessar o Ensino Superior. Caso não obtivesse sucesso teria ao menos a possibilidade de atuar no mercado de trabalho com uma profissionalização (CUNHA, 2005)

Contudo, apesar de uma perspectiva de um aumento da oferta de profissionais as empresas não demonstravam qualquer expectativa, pois não esperam que o sistema educacional atendesse às suas respectivas demandas. Porque as empresas não vinculam seus cargos à formação educacional, exceto quando a Lei demanda (SALM, 1980).

Outro contexto social que influenciava os jovens a buscar o Ensino Superior era o “controle de segmentos inteiros do mercado de trabalho pelas corporações profissionais” (SALM, 1980, p. 146), isto é, um controle institucionalizado pelos conselhos federais e regionais que traçaram fronteiras para trabalhadores apenas com o curso de nível superior. Esse

controle era tão forte que, diferente da média internacional, havia no Brasil seis engenheiros por técnico, com formação específica ou não. Por fim, havia um outro controle de segmento, também, feito pelas próprias empresas onde os planos de carreiras eram feitos a partir dos funcionários com maior formação. Os dois exemplos evidenciam um corporativismo dos profissionais de nível superior que não deixava ser atraente o mercado para os egressos dos cursos técnicos (CUNHA, 2005).

Entretanto, essa ação estava baseada apenas em diminuir o interesse no acesso ao ensino superior. Havia treze milhões de brasileiros no curso primário, quatro milhões no médio, mas havia, apenas, 400 mil vagas nas universidades (QUEIRÓS, 2014). O Ministro Jarbas Passarinho, chefe da pasta da educação à época, afirmou, em entrevista a *Veja*, que o vestibular brasileiro era um “naufrágio organizado em que se contam os sobreviventes”<sup>113</sup>. Dessa maneira, a profissionalização obrigatória não tomou como base as informações elucidativas sobre a necessidade de técnicos para atender a demanda da indústria. Inclusive o Ministro da Educação, à época, afirmou que estava jogando um pouco no escuro devido a falta de informações sobre a necessidade de mão de obra do mercado<sup>114</sup>. Assim, com a profissionalização compulsória esperava-se diminuir o fluxo de interesse no ensino superior.

Diante do exposto, a Lei determinou que o Conselho Federal de Educação (CFE) seria responsável por estabelecer as matérias de núcleo comum e as matérias da parte diversificada que cada escola poderia oferecer. Caso o estabelecimento tivesse a intenção de oferecer alguma disciplina não contemplada na lista se fazia necessário autorização prévia. O mesmo ocorreu com a habilitação profissional, pois o CFE fixaria os ofícios que deveriam ser oferecidos e para aqueles fora da lista havia a necessidade da anuência do conselho (BRASIL, 1971). Uma atitude que manteve a centralização das necessidades dos ofícios.

No ano seguinte, em janeiro, o Parecer n. 45/72 definiu a hierarquia dos títulos que podiam ser obtidos na qualificação para o trabalho. Havia a iniciação para o trabalho, a aprendizagem para estudantes de 14 a 18 anos, a qualificação profissional e a habilitação profissional. A primeira ocorreria nos ambientes didáticos já conhecidos para o desenvolvimento das artes industriais, das práticas comerciais, de serviços, agrícolas e de educação para o lar. A segunda, sobre a aprendizagem, deveria ser metódica na forma que a desenvolvem no SENAI e SENAC. A terceira seria cursos intensivos para pessoas acima de 15 anos de idade e que seriam encaminhadas para o emprego certo baseado no Programa Intensivo

---

<sup>113</sup> Fonte: VEJA e LEIA, 30 de Junho de 1971, p.56 (*apud* QUEIRÓS, 2014, p. 45)

<sup>114</sup> Fonte: VEJA e LEIA, 30 de Junho de 1971, p.56 (*apud* CUNHA, 2005, p. 188)



de Preparação da Mão-de-Obra (PIPMO). Por último, seria a formação de técnicos com conhecimentos tecnológicos para utilização em técnicas mais especializadas<sup>115</sup>.

Diante o exposto, na Figura 12, a seguir, tem-se o diagrama da educação profissional, haja vista que não existia mais a diferença de curso industrial, comercial ou agrícola:

---

<sup>115</sup> Parecer CFE Nº 45/72– CEPSCG, de 12 de janeiro de 1972. Disponível em: <[http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/parcfe45\\_72.doc](http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/parcfe45_72.doc)> Acesso em: 25 ago. 2019.

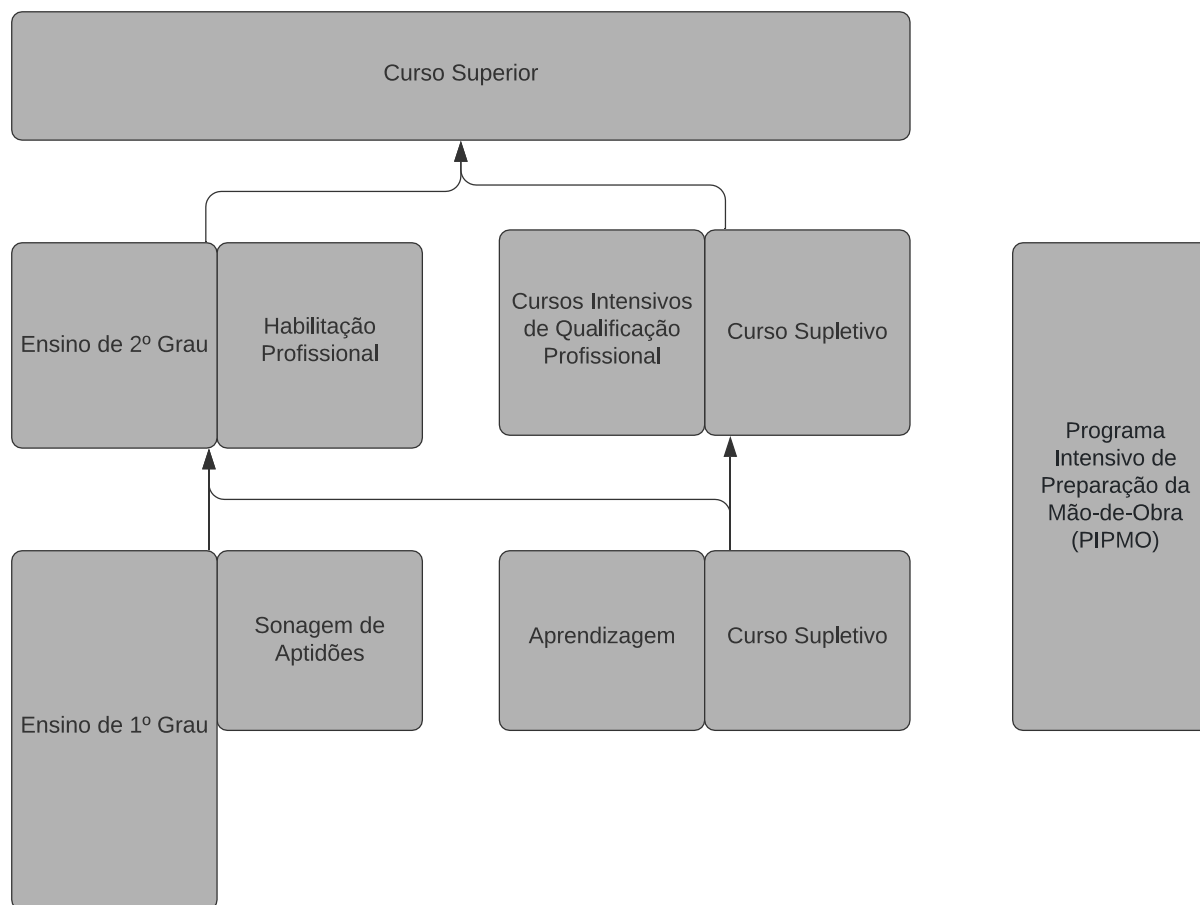


Figura 12 – Diagrama da educação profissional brasileira adequada com a Lei n. 5.692/71.

Fonte: Elaboração própria.

Destaco que, com a Lei n. 5.692/71 e o Parecer n. 45/72 do CFE não houve uma manutenção da carga horária mínima adequada de educação geral, porque a profissionalização tomou o espaço destinado a estas. Neste sentido, era necessário o desenvolvimento de dois cursos distintos ao mesmo tempo no mesmo local com a manutenção da mesma carga horária anterior. Além do mais, esta legislação facilitou a proliferação de cursos livres descolados com a educação regulada com o entendimento de que assim haveria a melhoria dos níveis de empregabilidade (CURY, 2006). Por este motivo, essa reforma recebeu duras críticas. Por um lado, os proprietários dos estabelecimentos particulares afirmavam que os custos para oferecer esse tipo de ensino era muito alto devido ao elevado custo para contratar professores especializados e para a montagem dos laboratórios. Por outro lado, os movimentos estudantis e de professores, mesmo que cerceados, se organizaram em charges nos jornais das instituições de ensino e greves pacíficas, pois não concordavam com a diminuição da carga horária das disciplinas propedêuticas e entendiam ser inviável a profissionalização universal (CUNHA, 2005, 2014).

Em 1973, Roberto Hermeto Corrêa da Costa, enquanto assessor da comissão especial para execução do Plano de Melhoramentos e Expansão do Ensino Técnico (Cepeti) do Ministério da Educação, afirmou que o ensino de 2º grau não poderia ser apenas uma especialização restrita, mas sim deveria oferecer elementos de cultura geral necessários para o desempenho das ocupações no trabalho. Ademais, afirmou que a formação profissional deveria ser completada no emprego ou em escolas especializadas. No ano seguinte, elaborou um documento apontado sobre as dificuldades de viabilizar economicamente essa formação técnica obrigatória. Ele apontou duas saídas: A primeira seria uma reinterpretação do CFE para exigir apenas as habilitações profissionais básicas e extinguir as habilitações técnicas específicas; A segunda seria a alteração da própria Lei a fim de permitir equivalência de valor tanto para a preparação para o acesso ao ensino superior quanto para a qualificação para habilitações básicas (CUNHA, 2014).

No mesmo ano, nas eleições, o partido do governo perdeu cadeiras no Congresso Nacional e perdeu maioria em algumas Assembleias estaduais. Neste momento, o partido opositor (MDB) levantou a questão da obrigatoriedade da profissionalização durante as campanhas. Assim, o governo militar adotou a estratégia de absorver algumas demandas da oposição, pois havia inflação alta, dívida externa crescente e piora da saúde pública. Neste sentido, era imperativo aumentar a base de apoio do governo militar e para isso foi preciso abrir mão da profissionalização compulsória (CUNHA, 2014).

Portanto, em 1975, um parecer do CFE interpretou que existia um equívoco no entendimento de que “toda escola de 2º grau deve ser equipada para oferecer ensino técnico e profissional.” A Lei diz que o ensino de 2º grau é que o deve ser<sup>116</sup>. Neste contexto, era necessário a cooperação entre as escolas de formação geral com as escolas técnicas, empresas e outras instituições para serem capazes de oferecer uma profissionalização (CUNHA, 2005).

A justificação de que a educação profissionalizante não poderia se limitar “à transmissão de um conhecimento técnico limitado e pouco flexível e muito menos de atividades”. Dessa forma, através da educação profissionalizante o jovem tornar-se-á consciente do domínio das bases científicas que orientam a uma profissão aplicando conhecimentos anteriormente fornecidos pela escola de forma abstrata. Neste sentido, o parecer distinguiu treinamento profissional e formação profissionalizante. O primeiro é a qualificação específica oferecida essencialmente a ensino superior. A segunda é a inserção do jovem no contexto do humanismo com uma formação profissionalizante básica<sup>117</sup>.

O último parecer reforçou os argumentos dos proprietários de escolas particulares e dos movimentos estudantis e professores. Além disso, grande parte dos membros do CFE era de empresários do ensino ou seus respectivos prepostos. Por isso, começaram a defender abertamente a mudança da Lei. Dessa forma em 1981, um parecer recomendou a elaboração de um projeto de Lei, pois, os 10 anos de sua atuação criaram uma crise de qualidade no grau médio de ensino. O mesmo foi aprovado por unanimidade pelo CFE e destacou que uma das recomendações era o cancelamento da exigência da habilitação profissional como requisito para obtenção do diploma de conclusão de curso (CUNHA, 2005).

Esse parecer iniciou no Ministério da Educação e no CFE dois grupos de trabalhos paralelos a fim de estudar uma nova legislação a fim de alterar a Lei de 1971. As propostas dos grupos foram analisadas e relatadas no CFE, em 1982. O parecer sugeriu que a continuidade da habilitação profissional poderia permanecer desde que fosse permitido um aprofundamento em estudos de natureza geral. Além disso, houve a elaboração de um anteprojeto de Lei que alterava a palavra “qualificação” para “preparação” para o trabalho no objetivo geral do ensino do 1º e 2º grau (CUNHA, 2005).

Um dos conselheiros do CFE lembrou que não poderia se perder a ideia de uma educação para o trabalho, pois os atuais estudantes se tornariam futuros trabalhadores. Também

---

<sup>116</sup> Parecer CFE Nº 76/75– CEPSG, de 23 de janeiro de 1975. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002791.pdf> > Acesso em: 25 ago. 2019.

<sup>117</sup> Parecer CFE Nº 76/75– CEPSG, de 23 de janeiro de 1975. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002791.pdf> > Acesso em: 25 ago. 2019.

era importante não acirrar a dualidade entre educação geral e profissional finalizada pela Lei de 1971. Por fim, não poderiam ser suprimidas as experiências exitosas do ensino profissionalizante. Tudo isso, para reforçar que o aprofundamento em elementos gerais poderia afastar as escolas da dimensão de preparação para o trabalho devido uma especialização profunda em componentes acadêmicos com o único objetivo de obter sucesso na entrada no Ensino Superior (CUNHA, 2005).

Depois de toda essa movimentação, no mesmo ano é baixada a Lei n. 7.044/82, na qual há a alteração de como deve ser encarada a obrigatoriedade do ensino no 1º e 2º graus. Primeiro, era necessário ainda constar nos planos curriculares dos estabelecimentos de ensino a preparação para o trabalho. Todavia, as habilitações profissionais poderiam ocorrer em regime de cooperação com empresas e outras entidades públicas e de acordo com o nível da série. Essa tinha o objetivo de respeitar as condições individuais. Por último, de forma inclusive contraditória, a preparação para o trabalho a nível médio ficaria a critério do estabelecimento de ensino (BRASIL, 1982a).

Essa Lei representou os interesses das instituições privadas, pois desde a aprovação da Lei de 1971, eles ficaram incomodados com os altos valores de investimento para oferecer a profissionalização obrigatória. Entretanto, a contradição na legislação de 1982 estimulou os mesmos empresários a influenciar o CFE para emitir um parecer, em 1986, para identificar que informações sobre os cursos superiores, visitas as empresas, palestras de professores e profissionais de áreas específicas e testes vocacionais atenderiam à preparação para o trabalho (CUNHA, 2005).

Entendo que, após a revogação do Ato Institucional n. 5, em 1978, há mais espaços para as vozes emitirem suas opiniões sobre as políticas do regime. Tanto que em 1981, o próprio CFE se posiciona desfavorável a legislação de 1971. A proposição da nova Lei de 1982, com grupos paralelos no governo e no próprio CFE, demonstra essa abertura para novas vozes.

#### **4.2.1.1 O início da cefetização**

Neste período a Rede Federal perdeu alguns elementos de autonomia conquistados na legislação da década de 1960, principalmente com a LDB. Neste sentido, não era permitido a organização sindical dos servidores. Todavia, a remuneração para os professores ainda era superior nas escolas estaduais e privadas (ARCARY, 2015).

A história da cefetização tem início quando o governo brasileiro recebeu da Fundação Ford o valor de US\$ 74.000,00 para planejar os cursos de engenheiros de operação. Estes seriam cursos com carga horária inferior aos cursos normais de engenharia para possibilitar, de forma mais rápida, trabalhadores para o mercado de trabalho. Assim, o senhor Joaquim Faria Góes Filho foi receptivo as ideias dos assessores desta fundação quando atuava na Escola Técnica Federal da Guanabara (BRANDÃO, 2009).

Dessa forma, o mesmo como membro do CFE emitiu parecer definindo os termos do novo curso. O curso tinha como elemento novo a formação profissional tecnológica de nível superior. Com a duração de três anos a fim de habilitar o profissional para atuar como supervisor de setores especializados na indústria ou encargos normais na produção industrial. O parecer final do CFE delimitou que ao fim deste curso não haveria a possibilidade de complementação para o indivíduo torna-se engenheiro de formação, pois o engenheiro de produção tem um caráter apenas prático da produção<sup>118</sup>. Portanto, em 1965 iniciou na Escola Técnica Federal da Guanabara um curso de engenheiro de operações (NEVES, 2003).

Posteriormente, em 1969, há o início da oferta pela Rede Federal de formação básica profissional de nível superior (BRASIL, 1969), isto é, o curso de Engenharia de Operações em mais escolas da Rede, que se tornou mais tarde o curso de tecnólogo devido à resistência em relação a nomenclatura do conselho federal de engenharia (CUNHA, 2005). Neste sentido, algumas escolas técnicas poderiam, a partir de agora, oferecer cursos superiores com carga horária inferior aos da universidade, mas com o mesmo valor (BRASIL, 1969). Assim, foi a tentativa de, também, desviar a demanda da universidade para carreiras com menor duração de formação. Dessa forma, não era necessário ampliar as vagas na universidade (CAMPELLO, 2007). Ao mesmo tempo houve um aumento significativo de faculdades particulares, pois enquanto em 1964 as vagas nas universidades públicas compreendiam dois terços do universo de estudantes brasileiros, em 1977 esta situação foi invertida (SALM, 1980).

Neste contexto, a Rede Federal começou a oferecer cursos especiais de nível superior de curta duração e deveriam estar necessariamente atreladas as necessidades e características do mercado de trabalho. Entretanto, como explicado no tópico anterior à política de formação profissional compulsória não atenuou a procura da sociedade por vagas na universidade. Dessa forma, o governo teve que ampliar as vagas para a universidade. Por isso, a solução foi transformar três escolas da Rede Federal em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET) em 1978 (SALM, 1980).

---

<sup>118</sup> Parecer nº 25/65 do Conselho Federal de Educação.

Entretanto, apenas as escolas de Belo Horizonte (CEFET-MG), Curitiba (CEFET-PR) e do Rio de Janeiro (CEFET-RJ) foram transformadas em CEFETs. O objetivo era aprimorar a verticalização entre o nível médio e o superior com ênfase na formação especializada com pesquisas aplicadas (BRASIL, 1978). Assim, essas escolas não deixaram de atuar na oferta de cursos de nível médio, mas sim ampliaram o seu leque de atuação com a inserção do Ensino Superior. Portanto, além das atribuições de formar técnicos através dos cursos integrados começariam a formar pessoal de nível superior nos mesmos espaços (CAMPELLO, 2007).

Em 1982, o Decreto n. 87.310/82 regulou a Lei n. 6.545/78 e estabeleceu as características dos CEFETs. Neste, a nova forma de atuação deveria ser exclusiva nas áreas tecnológicas considerando tendências do mercado de trabalho e do desenvolvimento. Para isso, deveria ocorrer uma integração do ensino médio com o ensino superior, isto é, uma verticalização com acesso diferenciado ao ensino universitário (BRASIL, 1982c).

Todavia, a cefetização total da Rede Federal ocorreu apenas em 1994. Dessa maneira, a evolução dessa instituição nesse sentido será analisada apenas no próximo capítulo. Não obstante, em relação ao período militar, observa-se que a Rede Federal foi usada para ampliar as vagas de Ensino Superior e atender as demandas pela procura dessa modalidade (CAMPELLO, 2007; CUNHA, 2005).

#### **4.2.2 Aprendizagem, para quê?**

Os cursos de aprendizagem ficaram estabelecidos para o ensino supletivo, isto é, para menores entre 14 a 18 anos que estivessem nas quatro últimas séries do 1º grau<sup>119</sup>. Porque na Lei n. 5.692/71 houve o aumento de escolaridade mínima de quatro para oito anos para atender crianças de 7 a 14 anos. Dessa forma, os menores, na faixa etária estabelecida, teriam as disciplinas de conteúdo comum obrigatório nacional em conjunto com o curso de aprendizagem<sup>120</sup>. Lembro que, ainda havia a obrigatoriedade das empresas em oferecer condições de aprendizagem para os trabalhadores menores e preparo para o pessoal qualificado. Inclusive continuava escrito na nova constituição de 1967 (BRASIL, 1967a). Logo, o ensino supletivo atuava em sistemas como o Movimento Brasileiro de Alfabetização, no Projeto

---

<sup>119</sup> Projeto - PLN 9 DE 1971 LDB Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/documentos-apanas/pln-9-1971/at\\_download/file](https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/documentos-apanas/pln-9-1971/at_download/file)> Acesso em: 21 ago. 2019.

<sup>120</sup> Projeto - PLN 9 DE 1971 LDB Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/documentos-apanas/pln-9-1971/at\\_download/file](https://www12.senado.leg.br/institucional/arquivo/documentos-apanas/pln-9-1971/at_download/file)> Acesso em: 21 ago. 2019.

Minerva (educação pelo rádio) nas televisões educativas, no SENAI e entre outros (CUNHA, 2005).

Com a nova legislação de profissionalização obrigatória os cursos de aprendizagem tornaram-se equivalentes ao do ensino técnico, desde que contemplassem áreas de estudo e atividades equivalentes (BRASIL, 1971). A partir deste momento, os aprendizes que concluíssem com sucesso os cursos de aprendizagem do SENAI poderiam prosseguir seus estudos em escolas não profissionais de nível médio, reivindicação antiga dos dirigentes do SENAI (WEINSTEIN, 2000).

Entretanto, não é devido a supressão dos atores da concepção filosófica concorrente queo namoro entre governo e industriais durou para sempre. No primeiro dia de maio de 1974 o governo transfere do Ministério da Educação para o Ministério do Trabalho o SENAI e suas entidades congêneres: SENAC, SESI e o Serviço Social do Comércio (SESC) através do Decreto n. 74.000/74(BRASIL, 1974a). No ano seguinte foi criado, por Decreto, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) para atender às seguintes funções: Fornecer informações para o mercado de trabalho; Implantar agências de serviço de realocação no país; Fornecer orientação vocacional; Detalhar as informações do mercado para as instituições de formação; Adequar oferta e demanda de mão de obra em todos os níveis (BRASIL, 1975a). No ano seguinte foi criado o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-obra (SNFMO) com o objetivo de coordenar todos os órgãos de formação profissional (AZEREDO; RAMOS, 1995).

O contexto dessa nova vinculação estava ancorado no segundo plano nacional de desenvolvimento do presidente Geisel com a promessa do aumento do emprego e redução do subemprego. Assim, a população alcançaria altos índices de produtividade e renda (BARRADAS, 1986). Explicando em números, destaco um exemplo específico no estado de São Paulo. O número de jovens matriculados nos cursos de aprendizagem teve sua proporção alterada de 47% do total das matrículas, em 1967, para 25% em 1970 (WEINSTEIN, 2000). A nível de Brasil, em 1982, o menor aprendiz representava apenas 11,5% das matrículas do SENAI (BARRADAS, 1986).

Diante do exposto, assim relata um dos entrevistados:

O vício de cobrança foi se implantando aos poucos, pois era para oferecer aprendizagem de graça. Todavia, aos poucos, os espaços foram ocupados por convênios para obter mais recursos. Ou uma escola tinha que pagar ou o aluno tinha que pagar pela complementação. Essa cultura não existia antes deste momento. Todo o argumento estava sempre justificado em nome do “milagre” brasileiro (Entrevistado 01).



Essas instituições começaram a concentrar os seus esforços no PIPMO. Tanto que no SENAI/SP em 1970 o número de matrículas do programa representava 49% no estado. A “visão minimalista e absurda que os militares tinham da formação profissional” (WEINSTEIN, 2000, p. 357) tornou o SENAI e SESI “um mero vassalo do regime militar” (WEINSTEIN, 2000, p. 356). Logo, o SENAI, suas instituições congêneres e as associações dos industriais perderam prestígio e influência neste período (WEINSTEIN, 2000).

E a prova concreta da perda deste “prestígio” é a alteração do cálculo de contribuição das empresas para o SENAI. No ano anterior, 1973, o governo estabeleceu um teto para as contribuições do SENAI que fez a instituição sofrer com graves problemas financeiros (WEINSTEIN, 2000). A Lei n. 5.890/73 criou um “salário de contribuição” (LOPES, 1992, p. 75) que limitava a 20 salários mínimos o teto de contribuição previdenciária da parte do empregador. Todavia, as taxas de contribuição repassadas para a previdência, e posteriormente ao SENAI, seria limitada a 10 salários mínimos (LOPES, 1992; BRASIL, 1973). Não era possível avaliar a perda de receita do SENAI (LOPES, 1992).

Em 1975, a Lei n. 6.205/75 descaracterizou o salário mínimo como fator de correção monetária e o substituir por um sistema especial de atualização monetária (BRASIL, 1975c): o Maior Valor de Referência (MVR). Este índice seria estabelecido anualmente e decairia progressivamente, no mesmo período. Neste sentido, em maio de 1975 as contribuições do SENAI deveriam ser pagas sobre 94% do valor da MVR enquanto em 1986 chegaram em 35% do mesmo índice (LOPES, 1992).

Contudo, o mais forte golpe no financiamento do SENAI ocorreu em 1981. O Decreto-Lei n. 1.861/81 restabeleceu o teto de 20 salários mínimos para as empresas calcularem a taxa de contribuição para o SENAI. Entretanto, o órgão arrecadador deveria repassar a importância correspondente a 10 MVRs, isto é, um valor significativo destinado ao SENAI se misturava ao montante da previdência para pagamento de benefícios sociais. Essa distribuição apenas foi alterada no período democrático em dezembro de 1986, quando foram restabelecidos os parâmetros de 1944 (LOPES, 1992).

Os militares acreditavam que as instituições de aprendizagem, de forma mais específica o SENAI, e suas entidades congêneres, eram um luxo para o trabalhador e um ônus indevido para os empregadores (WEINSTEIN, 2000). Por isso, investiram por muito tempo no PIPMO no primeiro momento, e, depois, na formulação de uma legislação para incentivar que os próprios empregadores investissem no treinamento de sua mão de obra (BRASIL, 1972, 1974b, 1975b).

Esta legislação foi editada, em 1975, e eu denomino da Lei Rouanet da Aprendizagem. Uma Lei que permitia a empresa deduzir o dobro do lucro tributável gasto em qualificação com projetos previamente aprovados no Ministério do Trabalho. O objetivo era de preparar de forma imediata para o trabalho “indivíduos, menores ou maiores, através da aprendizagem metódica, da qualificação profissional e do aperfeiçoamento e especialização técnica, em todos os níveis” (BRASIL, 1975b, p. 1). Além disso, caso necessário, os gastos com a construção ou instalação de espaços e com a aquisição de equipamento para a aprendizagem e formação supletiva também poderiam ser deduzidos (BRASIL, 1975b). É a transferência, por completa, da responsabilidade da profissionalização dos trabalhadores para as empresas.

Em abril de 1976, o Decreto n. 77.463/76 regulamentou a Lei n. 6.297/75. De forma positiva, havia a possibilidade de associação entre empresas e as instituições de formação profissional. Contudo, instituições sem a vocação de formação profissional também poderiam se associar com as empresas para oferecer qualificação, tais como: sociedades cooperativas, entidades da sociedade civil e entidades sindicais. Destaco também que os gastos com salários e outros encargos dos menores aprendizes poderiam ser deduzidos com a nova legislação. Por fim, todos os projetos seriam avaliados por uma comissão especial “tripartite” com membros governamental, das entidades vinculadas ao Ministério do Trabalho e entidades sindicais (BRASIL, 1976b). Entretanto, o governo controlava as entidades sindicais (WEINSTEIN, 2000).

Nesse novo arcabouço legal, o Estado seria um ator apenas na supervisão e acompanhamento das ações de qualificação da população. Prova disso, é a criação do SNFMO com o objetivo de coordenar e supervisionar no país as atividades de formação profissional. Também instituiu o Conselho Federal de Mão-de-Obra (CFMO) com a finalidade de estabelecer normas e diretrizes sobre a política nacional de formação profissional e aprovar projetos de qualificação profissional das pessoas jurídicas (BRASIL, 1976a).

Neste sentido, o SENAI se afastou, mais uma vez, de sua missão de criação: a formação de uma sociedade para atender as demandas do desenvolvimento do país, pois restringiu suas atividades às demandas emergenciais das firmas do setor moderno da economia (AZEREDO; RAMOS, 1995). Além do mais, a obrigação constitucional das empresas em oferecer aprendizagem foi bonificada com os incentivos fiscais no novo arcabouço legal da qualificação no país (BRASIL, 1975b).

#### **4.2.2.1 O início da era dos programas de rápida qualificação**

Na visão dos industriais as instituições de aprendizagem da época atendiam apenas as estruturas mais complexas do processo produtivo. Dessa forma, se fazia imperativo formar pessoas para funções com qualificações mais simplistas. Todavia, a legislação não permitia que as respectivas instituições do SFP brasileiro atuassem dessa maneira. Portanto, foi necessário encontrar um novo mecanismo para atender a demanda da indústria (BARRADAS, 1986).

O primeiro programa, citado no capítulo anterior, foi o PIPMOI pensado apenas para o setor secundário da economia. A coordenação do programa definiu seis níveis de qualificação: O técnico industrial, auxiliar técnico, operário qualificado, operário semiquilificado, operário braçal e aprendiz. O programa atenderia a todos os níveis, mas 70% dele estaria voltado para a formação de operários. Ademais os materiais didáticos produzidos, pelo SENAI (WEINSTEIN, 2000), à época para atender ao programa deixavam claro que era necessário ensinar apenas o necessário, isto é, nem mais e nem menos (BRYAN, 1983). Destaco que o operário semiquilificado deveria ter concluído o ensino primário e ter sido capacitado no próprio local de trabalho com cursos de adestramento com carga horária de 100 a 400 horas (BARRADAS, 1986).

Neste primeiro momento, o programa estaria sob a responsabilidade do Ministério da Educação na Diretoria de Ensino Industrial através de uma coordenação e de coordenações regionais. Em relação ao financiamento, as despesas seriam custeadas através do Fundo Nacional de Ensino Primário e do Fundo Nacional do Ensino Médio (BRASIL, 1963). Neste sentido, o programa visava atender a oferta deste tipo de mão de obra, pois o SENAI deixara de atender essa demanda após a legislação de 1959 (BRASIL, 1959a). Porque com a obrigatoriedade de cursos de natureza geral nos cursos de aprendizagem os egressos foram elevados a operários qualificados na indústria. Logo, os cursos tinham como foco o ensino de habilidades manipulativas (BARRADAS, 1986).

Todavia, o programa apenas teve início no novo regime e ganhou muita força, pois era um programa que poderia ser moldado para atender trabalhadores sem qualificação. Por isso, em 1968 qualificou mais de trezentas mil pessoas apenas para atuarem na indústria (PERALVA, 1969). Esse número representava, de forma aproximada, 1,5% da população economicamente ativa (PEA) (IBGE, 1970). Esses trabalhadores foram formados na própria indústria ou nas instituições do SFP brasileiro. Em 1969 há o início do período de maior crescimento do país. Dessa maneira, em 1972 o programa foi expandido para o setor primário e terciário e teve seu nome alterado para Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra (PIPMO) (BARRADAS, 1986).

O setor primário, que representava mais de 70% das exportações brasileiras estava sofrendo com a pressão inflacionária. Havia uma alta demanda em todo o mundo que o setor não conseguia atender. Por essa razão, iniciou estímulos de crescimento para essa área econômica. Para o setor terciário não havia um grande foco, mas foram iniciadas atividades para formação de profissionais para a saúde. Esperava-se formar 450 mil trabalhadores para a indústria e quarenta mil para o agronegócio em quatro anos. Os recursos destinados seriam de Cr\$ 64 milhões. Logo, o PIPMO tornou-se o órgão educador e financiador de projetos e de treinamento destinados à qualificação, aperfeiçoamento e especialização. Em 1971, havia mais de um mil e duzentas entidades executoras entre secretarias estaduais e outros órgãos governamentais. Dessa forma, o programa tornou-se estratégia governamental para colaborar com o Estado desenvolvimentista (BARRADAS, 1986).

Ademais, o programa ampliou sua atuação para jovens em vulnerabilidade social e para a habilitação profissional a nível de grau médio. Essa ação era em consonância com a Lei n. 5.692/71. O primeiro tinha como objetivo oferecer cursos para jovens sem escolaridade e desempregados, pois apenas 11% dos jovens entre 15 a 19 anos estavam matriculados no ensino regular. O segundo tinha como objetivo habilitar jovens para acessar os cursos técnicos através de um sistema modular, isto é, oferecer diferentes cursos a fim de proporcionar uma profissionalização e conseqüentemente acessar os cursos regulares (BARRADAS, 1986).

A partir desse momento, o programa oferecia todos os tipos de cursos a nível de treinamento, pois funcionava via convênio, isto é, o PIPMO não era uma instituição e sim um programa no qual qualquer entidade poderia aderir e obter verbas para qualificar a população em cursos rápidos de treinamento. As instituições especializadas em formação profissional adotaram o PIPMO devido orientação governamental (BARRADAS, 1986).

Em julho de 1972 o programa foi transferido para o departamento de 2º Grau do Ministério da Educação, pois com a nova legislação de obrigatoriedade de habilitação profissional a nível médio o programa seria uma forma de oferecer as escolas meios de atender a legislação. A partir desse momento o PIPMO gozava de autonomia administrativa e financeira e seria coordenado por uma comissão de administração com membros do Ensino Médio, Fundamental e Ensino complementar do próprio Ministério. Um Secretário Executivo vinculado à Secretária-geral do Ministério colaboraria com o trabalho do conselho administrativo. Ademais, o Ministério poderia requisitar servidores da administração pública e contratar especialistas para atender demandas esporádicas. O financiamento estava ainda estabelecido como de regime especial com base no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 1972).

Destaco que no final de 1974 o governo transferiu o programa para o Ministério do Trabalho através do Decreto n. 75.081/74. Não haveria mais um conselho administrativo do programa, mas sim apenas o Secretário Executivo com coordenadores estaduais alocados nos estados da federação indicados pelo Ministério. O financiamento ocorreria através do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) com a participação de todos os entes da federação. Logo, o antigo fundo do FNDE continuaria a existir, mas para atender as atividades do Departamento de Ensino Supletivo (BRASIL, 1974b).

Portanto, o programa teria um financiamento público ordinário e não mais especial. Esse fundo pensado para atender os desempregados na prática apenas era outorgado em casos de dispensa em massa de mais de 50 trabalhadores. Todavia, todos os empregadores do país contribuíam até a criação do FGTS em 1966 com 1% da folha de pagamento dos salários (AZEREDO; RAMOS, 1995). Ademais, o fundo era composto por 13,20% do imposto sindical obrigatório (BRASIL, 1965a), única fonte de receita até 1986. Como o uso do Fundo era restrito o regime destinou esses valores para a qualificação (BRASIL, 1974b), mas não tinha a capacidade de atender toda a demanda de qualificação. Por isso, adotou a política de incentivo fiscal para as empresas (BRASIL, 1975b).

Ademais, com a nova estrutura de qualificação nas empresas (dedução do imposto de renda, SNFMO e CFMO) (BRASIL, 1975b, 1976b, a) o número de concluintes cresceu exponencialmente até 1978, pois as empresas se aproveitaram dos materiais do PIPMO para aprovarem seus projetos junto ao Ministério do Trabalho. Todavia, o estímulo fiscal para as empresas oferecerem seus programas de treinamento acabou diminuído a atuação do PIPMO na oferta de cursos. Dessa maneira, a estrutura de recursos humanos do programa começou a atuar no acompanhamento e na supervisão da atuação das empresas. Assim, o governo usou o programa como um elemento político para promover a sua atuação nas políticas de qualificação e emprego com o objetivo de modernizar a sociedade, pois de forma paradoxal, entre 1974 até 1979 o Brasil teve uma desaceleração no crescimento econômico e o aumento do desemprego (AZEREDO; RAMOS, 1995; BARRADAS, 1986).

Assim, o programa foi usado como espaço de emprego temporário, isto é, os trabalhadores sazonais da agricultura passaram a fazer PIPMO como uma alternativa ocupacional de interstício, pois recebiam até 80% do valor do salário mínimo custeado pelo FAD. Logo, com o início da recessão em 1980 se observou aumento no desemprego e diminuição da atividade econômica, principalmente na construção civil. Por isso, o programa não conseguia mais sustentar a grande quantidade de desempregados em programas de qualificação rápida (BARRADAS, 1986). No mesmo ano houve a abertura política e a tônica

do Estado pelo social começou a crescer. Neste novo contexto econômico, em 1982, o programa é extinto (BRASIL, 1982b). Neste ano formou apenas 26.055 pessoas ante 117.787 em 1980 (BARRADAS, 1986).

De forma adicional, o programa alterou a lógica de atuação do SENAI, pois teve como foco o atendimento de maiores de 18 anos através de cursos de rápida qualificação para adestramentos de pessoas em condições de atuarem no mercado de trabalho. Portanto, ocorreu o detrimento da capacitação dos menores mantidas apenas pelas cotas obrigatórias por Lei que eram facilmente burladas com a subutilização dos menores nas empresas. Desta maneira, houve a diminuição da oferta de cursos para menores e automaticamente diminuiu a formação profissional desta faixa etária (BRYAN, 1983).

Por fim, o Estado utilizou um planejamento do governo de João Goulart de vinte meses e o colocou em prática por dezenove anos. Neste sentido, o regime militar entendeu que esse método de qualificação rápida colaboraria com o desenvolvimento capitalista do país, isto é, ofereceria o maior número de trabalhadores para uma indústria pulsante e com rápido crescimento. Em um segundo momento, serviu como mecanismo de mascaramento do desemprego usando recursos do FAD. Entretanto, com o início da recessão ele não atendia mais essa necessidade e por isso, foi extinto (BRYAN, 1983).

Destaco que esse foi o primeiro programa no país com o objetivo de desenvolver mão de obra sem a necessidade de atender a elevação da cultura geral do trabalhador após a aprovação da Lei do Ensino Industrial em 1959 (BRASIL, 1959a). Um atalho encontrado pelos industriais para manter a oferta de uma mão de obra semiquificada em curtos espaços de tempo. Por isso, o Estado, em diferentes momentos e em diferentes intensidades, utilizou o PIPMO como recurso para treinar o maior número possível de trabalhadores (BARRADAS, 1986).

#### **4.2.2.2 A transferência de responsabilidade da formação de mão de obra no Brasil**

O governo constatou que as instituições do SFP brasileiro não estavam atendendo a demanda de mão de obra qualificada no país. Todavia, não houve qualquer pesquisa aprofundada sobre as necessidades de qualificação do país. Por isso, o entendimento do governo na época, através da fala do seu Ministro do Trabalho, Arnaldo Pietro, era de que a empresa era o melhor organismo para implementar ou complementar a formação profissional dos seus empregados e promover sua adaptação às novas técnicas de produção e trabalho (ELY, 1984).

Neste sentido, o governo não acreditava que uma política nacional de formação de mão de obra fosse necessária. Dessa maneira, os cursos aconteceriam, totalmente, de acordo com a necessidade do mercado. Outro elemento que ressalta essa intenção é a maneira da aprovação dos projetos, essa ação apenas avaliava a adequação, custo e qualidade dos programas tendo em vista as necessidades da empresa (ELY, 1984).

O governo esperava com essa política proporcionar aumento na produtividade e conseqüentemente um incremento do bem-estar-social. Esse desencadeamento lógico é discutível, pois não existia a garantia da elevação da cultura geral do trabalhador, pois quando a qualificação fica responsável apenas pela empresa não há investimentos em aprendizagens portáteis entre elas (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER; IVERSEN, 2012; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; BUSEMEYER, 2009; ESTEVEZ-ABE; IVERSEN; SOSKICE, 2001).

Destaco que mesmo transferindo a responsabilidade para as empresas, sem a coordenação das entidades classistas, o financiamento era de maioria público, porque mesmo com a limitação de 10% sobre o imposto devido ao ano era possível transferir os recursos que ultrapassaram esse valor para até dois anos. Ademais, era possível deduzir o dobro das despesas, isto é, primeiramente através das despesas operacionais e segundo das despesas extra contábeis. Portanto, uma empresa com uma alíquota de 30% corresponderia a uma renúncia fiscal do governo no valor de 60% do imposto devido. Os demais 40% seriam custeados pela empresa. Logo, sua contribuição com a qualificação ficaria inferior ao do governo. Além disso, as empresas que mais lucravam tinham mais benefícios nessa legislação (ELY, 1984).

Destaco também que o público-alvo dessa política era os empregados das empresas intermediárias e grandes. Assim, segundo os dados de 1980 da RAIS apenas 30% das empresas foram tributadas. Dessa maneira, menos de um terço das empresas no país poderiam oferecer programas de qualificação. Ademais, essas empresas não tinham um planejamento de qualificação quando da edição da Lei, pois a política econômica do país estava sofrendo com alta da inflação (ELY, 1984).

Neste sentido, o SENAI iniciou em 1976 seu serviço de assessoria que acontecia de forma individual e coletiva. A primeira servia para orientar na elaboração e encaminhamento dos projetos para o CFMO. A segunda era a atuação em palestras a fim de divulgar as possibilidades de aplicação da legislação. No ano seguinte, no SENAI/SP havia um setor responsável no departamento regional para ampliar a capacidade das empresas e incentiva-las a assumir o protagonismo na tarefa de preparação específica de seus quadros (LEITE, 1987).

Na Tabela 2, a seguir, tem-se a amostragem da evolução do número de programas de formação profissional na empresa aprovados e executados nos primeiros seis anos após a aprovação da legislação.

Tabela 2 – Programas de formação profissional realizados (período 1976-1981).

Ano	Programas Realizados
1976	528
1977	940
1978	1200
1979	1740
1980	2030
1981	1929

Fonte: Ministério da Fazenda. Anuário Econômico Fiscal e IRPJ *apud* Ely (1984).

Ressalto também que com a transferência da responsabilidade de qualificar os trabalhadores para as empresas as regiões com o número inferior de empresas ofereceram um número inferior de capacitação. Dessa forma, de todos os programas acima elencados, 70% ocorreram na região Sudeste do país. O mesmo fato de desequilíbrio de investimentos ocorreu entre os setores primários, secundários e terciários, porque mais da metade dos programas ocorreram no setor secundário e menos de 1% dos programas ocorreram no setor primário (LEITE, 1987).

Devido a esse programa o PIPMO acabou sendo extinto em 1982. Neste sentido, há uma forte evidência que o Estado estimulou a transferência de responsabilidade das instituições do SFP brasileiro para as grandes empresas brasileiras. O papel das instituições era importante para continuar a oferecer trabalhadores para as pequenas e médias empresas brasileiras, com até 99 colaboradores, que representavam em 1980 mais de 90% das empresas brasileiras (ELY, 1984; BRASIL, 1975b, 1976b).

#### 4.2.3 Os sindicatos no mercado de trabalho no período militar: quais sindicatos?

O início do regime militar permite uma ruptura populista sindical, isto é, a relação corporativista entre sindicato e Estado foi rompida. E não foi necessário muito esforço, haja visto que a própria CLT possibilitava condições de coerção sindical (OLIVEIRA, 2002). Os movimentos sindicais conhecidos do período populista foram desestruturados com a prisão de



lideranças e perseguição de militantes. A justificativa era evitar uma república sindicalista no Brasil (SANTANA, 2008).

Lembro que, mesmo neste ambiente de hostilidade organizações intersindicais organizaram um encontro em 1967 para discutir a política de arrocho salarial. Em 1968, os trabalhadores conseguiram se organizar em 15.000 grevistas em Contagem/MG. O Ministro do Trabalho Jarbas Passarinho atuou presencialmente para cessar a greve com promessas de aumento salarial. Entretanto, o cerco policial naquela região aumentou e foram proibidas reuniões sindicais e prisões foram efetuadas aumentando o clima de repressão (SANTANA, 2008). Destaco que a referência salarial neste período era os menores salários pagos em empresas com baixa produtividade. O que elucida o motivo da perda do poder de compra, por mais uma vez, dos trabalhadores neste período (POCHMANN, 1993).

No mesmo ano em Osasco, no primeiro de maio, houve o início outra revolta que se radicalizou e espalhou-se por Osasco. Entretanto, da mesma maneira o regime efetuou prisões, cercou fábricas, dispersou o movimento e em seis dias as fábricas estavam a funcionar mais uma vez (POCHMANN, 1993). No mesmo ano, o Ato Institucional n. 5 é publicado e todos os movimentos de reivindicações são cerceados (BRASIL, 1968). Logo, qualquer tentativa organizada, inclusive de lideranças poucos combatidas, eram palco de ações de violência policial (SANTANA, 2008).

Algumas ações do governo nos primeiros anos foram: Os líderes sindicais eleitos precisariam da anuência do governo para assumirem o cargo; Houve restrição do acesso ao imposto sindical sendo centralizado no INPS, assim como os valores para o SENAI; Os trabalhadores não participariam mais da gestão dos recursos do imposto sindical, mas apenas os funcionários do governo no INPS controlariam esses recursos; O direito a greve foi restrito apenas a cobrança de salários atrasados. Dessa forma, as greves para reivindicações de melhores condições de trabalho, melhores salários e em solidariedade a outras entidades estavam proibidas. A única ação sindical independente se manteve no chão de fábrica com movimentos cautelosos para recompor forças e somar esforços (SANTANA, 2008).

Os sindicalistas mais conservadores, mais conhecidos como “pelegos”, dominaram as direções neste período. A diferença entre os populistas e os pelegos era que enquanto os primeiros eram progressistas os segundos defendiam ideias mais conservadores. Logo, estavam alinhados com o regime militar (SANTANA, 2008). Por este motivo, era difícil afirmar que os sindicatos atuavam a favor dos trabalhadores. Neste sentido, não havia instituições sindicais que atuassem para defender os trabalhadores. Assim, o SENAI tornou-se uma instituição refúgio para os trabalhadores (WEINSTEIN, 2000).

De forma contraditória, o regime estimulou a criação de sindicatos nas áreas rurais. Dessa forma, entre 1968 a 1978 houve um aumento de sindicatos no Brasil de mais de 50%, chegando a 4 mil sindicatos, a sua grande maioria na área rural. Dessa forma, o regime entendia a importância de levar a cidadania regulada para o campo a fim de frear o êxodo rural (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002). Todavia, as relações de trabalho ainda continuavam da mesma maneira, isto é, a cidadania regulada teve seu auge em 1976 quando 60% das ocupações estavam protegidos pela CLT. Logo, não ocorreu a universalização das relações de trabalho mesmo após três décadas da CLT (CARDOSO, 2010).

O Estado se apropriou em partes dos conflitos entre patrões e trabalhadores com as mudanças na legislação para manter os sindicatos sobre controle, porque a base de apoio do governo era um pacto entre a elite nacional, o capital financeiro e as multinacionais instaladas no país, como explica Bresser-Pereira (2016, p. 194):

O Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 foi também um pacto nacionalista e desenvolvimentista na medida em que deu clara preferência à empresa nacional e manteve para o Estado o papel de agente estratégico do desenvolvimento econômico, mas teve uma relação próxima com os interesses do capitalismo financeiro e das empresas multinacionais instaladas no Brasil. Por isso, foi também denominado de "modelo do tripé modernizante": burguesia, tecnoburocracia e interesses estrangeiros.

O fato que corrobora com este pacto é a continuidade da precariedade do mercado de trabalho devido ao exército de reserva criado pelo PIPMO durante o regime, pois com um excedente de pessoas com a mesma qualificação, mas muitos na informalidade, havia uma tendência a valorização do emprego daqueles que estavam protegidos pela ordem social do Estado. Neste sentido, aumentou as dificuldades de atuação sindical porque havia o entendimento na sociedade de uma fraca rede de proteção social para os que não estavam na cidadania regulada, pois o seguro-desemprego atendia aqueles com empregos formais. Com a atuação coercitiva do Estado as pessoas tinham receio de se associarem aos sindicatos (CARDOSO, 2010). De forma adicional, para os formados em nível superior não havia demanda suficiente para empregar a todos. Este fato evidencia que, neste período, o aumento da oferta de formação desarticulado com a demanda e a dificuldade do sistema produtivo de gerar empregos para trabalhadores qualificados precarizou ainda mais o mercado de trabalho brasileiro (SALM, 1980).

Dessa forma, a classe média profissional, a pequena burguesia e os trabalhadores ficaram excluídos desse pacto modernizante (BRESSER-PEREIRA, 2016). Por isso, o governo esperava que os sindicatos se tornassem espaços de assistência ao trabalhador com proliferação

de serviços de saúde, jurídicos, de lazer e de educação tendo como fonte o imposto sindical. Neste sentido, as lideranças usavam esses serviços para estreitar os laços com os associados a fim de promover a paz social e colaboração de classe (OLIVEIRA, 2002). Neste momento, os sindicatos começam a estruturar cursos de formação profissional como serviços de educação (TUMOLO, 2013).

Entretanto, no fim da década de 1970 com o agravamento da situação econômica brasileira o movimento intersindical ganha força, pois a classe trabalhadora começou a reivindicar melhorias de condições de vida, principalmente de ganhos reais. Esses movimentos tiveram foco na região do ABC paulista, no Rio de Janeiro, em Belo Horizonte e em Porto Alegre (BARRADAS, 1986).

Entretanto, este contexto repressivo só se altera a partir de 1974, pois o novo presidente acena para a abertura política. Contudo, apenas em 1978 com a greve dos metalúrgicos do ABC paulista é que abriu caminho para outras manifestações. O gatilho desse movimento é uma revelação do Banco Mundial sobre o mascaramento da inflação brasileira que ocasionou em perda salarial real de 34,1%<sup>121</sup>. Liderados por Luís Inácio “Lula” da Silva os trabalhadores iniciam uma batalha pela reposição salarial. O ápice dessa batalha é em março de 1979 quando 150 mil trabalhadores pararam de trabalhar. O governo faz uma proposta que é rejeitada pela categoria. Logo, o governo inicia a intervenção nos sindicatos e mais prisões são efetuadas (SANTANA, 2008).

Em maio de 1980 se deu a organização de outra greve, de 41 dias, e que teve como preso uma figura importante: Lula. Este período marca o início da reorganização sindical no Brasil (SANTANA, 2008). É o auge do sindicalismo no país com altas taxas de sindicalização, organizações de greves, alta adesão de grevistas e aumento de negociações coletivas de trabalho, inclusive defendendo servidores públicos (POCHMANN, 1993). Nomes como Olívio Dutra, Jacó Bitar junto com Lula seriam a cara do novo sindicalismo brasileiro que atuou de forma mais efetiva no período democrático (SANTANA, 2008).

Por fim, fica claro que os sindicatos neste período de autoritarismo foram impedidos sequer de se organizarem para reivindicarem melhores condições de salários e de trabalho até a o período da abertura política, em 1978, com o fim do Ato Institucional n. 5. Portanto, mais uma vez, não foram regulados espaços de negociação coletiva para convergirem em interesses

---

<sup>121</sup> Esta revelação se apoiou nos estudos de Walter Barelli à frente do Departamento Intersindical de estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2019/07/walter-barelli-a-economia-do-ponto-de-vista-do-trabalhador-e-varios-tijolos-na-agenda-nacional/>> Acesso em: 08 jan. 2020.

comuns de capital e trabalho (MARTIN; THELEN, 2007). Pelo contrário, com os mecanismos coercitivos da CLT, do projeto varguista, os sindicatos foram cooptados a atuar em colaboração com o Estado. Assim, houve a continuidade da estatização da barganha salarial, pois como elucidado os atores que negociavam com os líderes sindicais eram os representantes do governo. Todavia, de forma contraditória, o próprio governo estimulou o aumento de número de sindicatos, principalmente em áreas rurais, a fim de aumentar a oferta de serviços para os trabalhadores.

Neste sentido, não houve qualquer resistência para afrontar o novo mecanismo de formação de trabalhadores, o PIPMO. Este não elevava a cultura geral dos trabalhadores e aumentava o exército de mão de obra reforçando o achatamento da política salarial do regime, a fim de controlar a inflação, e valorizando a cidadania regulada. Portanto, é facilmente verificável que os sindicatos não conseguiram ter voz sobre as políticas nacionais de qualificação profissional neste período brasileiro. Por isso, atuavam apenas sob serviços de assistência ao trabalhador com a utilização dos recursos do imposto sindical. Por isso, houve a ampliação de escolas próprias de qualificação profissional sob a gestão dos sindicatos.

### **4.3 O fim da disputa entre educadores e industriais?**

Início a análise teórica do período relatando o que ocorreu com os educadores escolanovistas mais expoentes do período anterior, pois os regimes autoritários em geral não são favoráveis aos intelectuais. Entretanto, se não apresentarem ameaça ou ponham-se a seu serviço sem qualquer crítica eles são aceitos (PENNA, 2010). Gostaria de destacar alguns que atuaram de forma protagonista na elaboração do projeto da primeira LDB de 1961. Lourenço Filho, Fernando de Azevedo, Joaquim Faria Góes e Anísio Teixeira.

No início do regime militar, Anísio Teixeira era Reitor da Universidade de Brasília. Dessa maneira, com base no Ato Institucional n. 1, teve seus direitos políticos cassados e foi aposentado de forma compulsória. Assim, embarcou para os Estados Unidos e lecionou em três universidades até 1966. No ano seguinte, voltou ao Brasil e reeditou alguns livros. Entretanto, no início de 1971, faleceu em um acidente<sup>122</sup> na cidade do Rio de Janeiro (NUNES, 2000).

Outro educador Fernando Azevedo aposentou-se antes do início do regime militar. Entretanto, após o início do mesmo retoma ao trabalho escrevendo para jornais. Inclusive acompanhou professores cassados nos interrogatórios dos Inquéritos Policiais Militares (IPM).

---

<sup>122</sup> Morte sob investigação. Atribuída aos militares (ROCHA, 2018).

Assim, escreveu após 1964 o Manifesto dos Intelectuais defendendo o ideário liberal, os jovens, a liberdade de cátedra e os professores perseguidos. Em 1968, torna-se membro da Academia Brasileira de Letras. Todavia, sua morte ocorre em 1975 (PENNA, 2010).

Lourenço Filho aposentou-se em 1957 do cargo de catedrático da Universidade do Brasil. Faleceu em 1970 e teve pouca atuação no período autoritário (MONARCHA, 2010). Sobre Joaquim Faria Góes Filho ele atuou como Diretor Nacional do SENAI até 1960. Em 1965 estava atuando na Rede Federal na Escola Técnica de Guanabara (BRANDÃO, 2009). E atuou como membro do CFE até 1966<sup>123 124</sup>.

Outros membros do segundo Manifesto da Educação, em 1959, foram aposentados de suas funções e tiveram que responder nos IPMs após a edição do Ato institucional n. 5. Destaco Fernando Henrique Cardoso e Florestan Fernandes, membros que foram acompanhados por Fernando Azevedo nesses inquéritos. Diante deste contexto, o regime retirou do campo de batalha os maiores expoentes da educação brasileira do lado dos educadores escolanovistas (PENNA, 2010; NUNES, 2000). Com esse fato, entendo que a longa permanência e a expansão do PIPMO durante os anos não encontraram resistência durante este período.

Por outro lado, os representantes dos industriais mais expoentes durante a criação do SENAI também não figuravam mais no campo de batalha. Roberto Simonsen faleceu em 1948, Roberto Mange faleceu em 1955, Euvaldo Lodi faleceu em 1956, Valentim Bouças faleceu em 1964<sup>125</sup>. Portanto, apenas um membro da comissão que desenhou o SENAI permanecerá vivo durante o período autoritário, Joaquim Faria Góes Filho. Entretanto, reforço que ele foi signatário do segundo manifesto dos educadores publicado em 1959 (AZEVEDO *et al.*, 2010). O que me leva a crer que ele flutuou entre os dois grupos ao passar dos anos.

Por isso, entendo que de acordo com a teoria de distribuição de poder os industriais também não aumentaram sua influência sobre a formação profissional, pois perderam a transferência direta das contribuições compulsórias para a sua instituição de qualificação profissional, o SENAI, com o advento do INPS. Com isso, não conseguiam mais alocar e alterar o controle do fluxo dos recursos (ASSUMPTO-RODRIGUES, 2013; BRASIL, 1966c). Conseqüentemente, perderam influência sobre os rumos da qualificação da mão de obra do SFP brasileiro, inclusive, no SENAI, e suas congêneres, tornando-se “um mero vassalo do regime militar” (WEINSTEIN, 2000, p. 356). Dessa maneira, concluo que suas crenças não eram mais

---

<sup>123</sup> Registros da Revista Documenta.

<sup>124</sup> Não encontrei mais informações sobre Faria Góes.

<sup>125</sup> Informações obtidas nas biografias na internet.

levadas em consideração e assim não conseguiam induzir investimentos de acordo com sua ideologia (PIERSON, 2015).

Nesse ínterim, o SENAI começou a perder o alinhamento com a aprendizagem, conforme destaca um entrevistado:

Os cursos de aprendizagem foram perdendo alinhamento quando o SENAI resolveu priorizar cursos pagos. Logo, iniciaram a oferecer trabalhos industriais para as empresas, inclusive com cursos bem sofisticados, porque mais importante que a demanda é o faturamento (Entrevistado 01).

As evidências que reforçam essa conclusão são: Primeiro é sobre a mudança da proporção de vagas nos cursos de aprendizagem e do PIPMO no SENAI. Em 1950 a participação dos cursos de aprendizagem do SENAI era na ordem de 84,7% já em 1982 era de 11,5% (BARRADAS, 1986). Segundo, além do governo estimular através deste programa a qualificação da mão de obra para o trabalho, nos primeiros anos do PIPMO, ele transferiu toda a responsabilidade da formação de mão de obra para os empresários através da legislação de dedução de investimentos em qualificação no imposto de renda. Dessa forma, tendo o SENAI como um forte protagonista, e suas congêneres, para oferecer cursos rápidos de qualificação, praticamente desestimulou a oferta dos cursos de aprendizagem (BRASIL, 1975b). A alteração dessa legislação ocorre apenas no período democrático.

Essa transferência, que eu denomino de Lei Rouanet da Aprendizagem, foi, também, um elemento efetivo no enfraquecimento das instituições de SFP brasileiro, porque as grandes empresas brasileiras poderiam desenhar seus cursos de qualificação de acordo com suas necessidades sem qualquer intervenção das entidades classistas empresariais ou sindicais (ELY, 1984; BRASIL, 1975b, 1976b). Neste sentido, quando as empresas ficam responsáveis pela qualificação dos seus trabalhadores não há a preocupação do ensino de aprendizagens portáteis, pois elas tendem a desenhar os cursos de acordo com suas necessidades específicas (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER; IVERSEN, 2012; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; BUSEMEYER, 2009, 2015). O exemplo prático dessa afirmação encontramos no período do Império germânico. Em 1869, houve na Alemanha a desregulação dos espaços de aprendizagem, isto é, qualquer um poderia oferecer aprendizagem. Fato que prejudicou na qualidade da formação dos aprendizes daquele país (THELEN, 2004).

Por fim, com a abertura política no Brasil, a partir da revogação do Ato Institucional n. 5, em 1978, os movimentos sindicais ganharam força na luta pelo fim do arrocho salarial (SANTANA, 2008). Vozes como o de Lula começam a destacar na discussão de melhorias de condições para os trabalhadores. Ademais, alguns educadores começam a voltar do exílio

como Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes e Paulo Freire. Portanto, entendo que enquanto o regime tinha poderes para calar as vozes os militares foram os únicos protagonistas nas reformas das instituições do SFP brasileiro. Logo, não houve uma disputa sobre as concepções filosóficas de atuação das instituições neste período.

#### **4.4 A dinâmica dos atores no nazi-smo versus regime militar brasileiro**

Pela terceira vez, com o entendimento da constelação dos atores na Alemanha e com o rastreamento das evidências das alterações do SFP brasileiro a partir das dinâmicas dos atores podemos iniciar a comparação dos períodos diacrônicos (SARTORI, 2002). Primeiramente, observarei as semelhanças do terceiro período.

Primeiro tanto na Alemanha quanto no Brasil ocorreu aumento de qualificações na empresa. No primeiro, empresas do setor secundário com mais de 10 funcionários estavam obrigadas a criar programas de aprendizagem, principalmente metalurgia e construção (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). No segundo, a legislação que estimulava as empresas a oferecerem cursos de qualificação com a bonificação de isenção fiscal chegou a registrar mais de 2000 cursos ao redor do país (ELY, 1984; BRASIL, 1975b, 1976b).

Segundo, nos dois períodos houve o controle dos movimentos sindicais. Pelo lado da Alemanha o nazismo suprimiu todos os sindicatos e criou uma instituição, *DAF*, para atender aos trabalhadores. Lembro que *DAF* absorveu o *Dinta* para repassar valores anticomunistas e antissindicalistas através da aprendizagem (THELEN, 2004). Pelo lado do Brasil, as direções dos sindicatos deveriam ter aprovação do Ministério do Trabalho, isto é, um controle governamental sobre os nomes das lideranças. Neste sentido, as novas direções eram mais conservadoras e alinhadas com o regime militar. Ademais, o Estado tomou a frente dos conflitos entre patrões e empregados através de legislação que coíbam as greves (CARDOSO, 2010; SANTANA, 2008; OLIVEIRA, 2002). Ademais, os recursos do imposto sindical eram usados em atividades de assistência ao trabalhador o que estimulou a abertura de escolas sob a gestão dos sindicatos para a qualificação profissional de seus associados e respectivos filhos (TUMOLO, 2013; OLIVEIRA, 2002).

Terceiro, tanto na Alemanha quanto no Brasil os governos autoritários constrangeram as entidades patronais da indústria. Por um lado, na Alemanha, os funcionários do partido incentivavam cursos com alta carga ideológica, principalmente sobre a superioridade da raça ariana. Dessa forma, as associações patronais, naquele país, ficaram constrangidas com essas intenções, pois acreditavam em um treinamento “objetivo, científico e livre de lutas partidárias

e políticas de classe”<sup>126</sup> (THELEN, 2004, p. 75). Pelo outro lado, no Brasil, o governo tomou as rédeas dos recursos do SENAI, e suas instituições congêneres. O objetivo era o de diminuir a carga tributária. Dessa forma, indexaram os pagamentos a índices que diminuiram a contribuição para o SENAI. Por último, se apropriaram de metade dos recursos destinados a instituição. Fato que causou sérios problemas financeiros e operacionais para a execução das atividades (WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992).

Quarto é a eliminação da disputa entre as diferentes correntes ideológicas sobre a aprendizagem. Enquanto na Alemanha acabou a disputa entre artesãos e industriais com a padronização do treinamento organizada pelos nazistas, no Brasil, a grande maioria dos educadores escolanovistas perdem seus direitos políticos e até exilados devido ao Ato Inconstitucional n. 5. Dessa maneira, não tiveram voz em grande parte desse período o que não caracterizou qualquer resistência sobre as reformas realizadas pelo regime (MONARCHA, 2010; PENNA, 2010; NUNES, 2000; BRASIL, 1968).

Quinto, e último, há a equivalência entre os cursos das duas correntes concorrentes nos dois países. Por um lado, na Alemanha com a unificação sob um sistema nacional de aprendizagem, sob a concepção filosófica da sistematização dos industriais, todas as qualificações acontecem com a lógica da indústria. Dessa maneira, o valor das certificações, independente do curso, é equiparado (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). Por outro lado, com a universalização da profissionalização, os cursos de aprendizagem ganham o mesmo status das formações profissionais básicas da Rede Federal. Assim, os concluintes poderiam prosseguir seus estudos em escolas não profissionais de nível médio (WEINSTEIN, 2000; BRASIL, 1971).

Quadro 15 – Semelhanças observadas entre o nazismo e o regime militar brasileiro.

Estímulo de qualificação nas empresas.
Controle dos movimentos sindicais.
Constrangimento das associações patronais da indústria.
Supressão das disputas filosóficas sobre a aprendizagem.
Equivalência entre as diferentes concepções de qualificação.

Fonte: Elaboração própria.

Sobre as diferenças, inicio primeiramente com a diferença entre as formações nas empresas. Na Alemanha, as qualificações nas empresas eram para os trabalhadores das

<sup>126</sup> Do original: “[...] *objective, scientific, and technical training and free from partisan struggles and class politics*”. Cf. THELEN, 2004, p. 75 (Tradução do autor)



empresas e para jovens de 14 anos que tinham abandonado a escola. Entretanto, todos os jovens eram obrigatoriamente submetidos a testes de vocação para direcioná-los para as áreas corretas. Essa atitude elevou a quantidade de trabalhadores especializados no país (GILLINGHAM, 1986). No Brasil, menos de um terço das empresas tinham condições de oferecer cursos de rápida qualificação, pois nem todas tinham tributação adequada para receberem os incentivos fiscais. Ademais, as empresas desenhavam cursos para qualificar seus trabalhadores e assim atender às novas demandas tecnológicas da empresa. Logo, não havia investimentos em novos trabalhadores por parte das empresas (ELY, 1984).

A segunda foi sobre a forma de direcionamento da sociedade para os cursos. Enquanto na Alemanha o governo tornou obrigatório para todos os jovens o aconselhamento vocacional anterior ao início do curso de aprendizagem (GILLINGHAM, 1986), no Brasil, não havia qualquer política neste sentido. O objetivo era apenas político, pois, primeiro, na profissionalização obrigatória de nível médio a intenção era diminuir a demanda para o curso superior. Segundo o PIPMO, funcionava como uma alternativa para os desempregados, pois recebiam ajuda financeira enquanto faziam os cursos. Por último, com a transferência de responsabilidade dos cursos para as grandes empresas, apenas as necessidades específicas destas eram atendidas (CUNHA, 2005; BARRADAS, 1986; ELY, 1984).

A terceira diferença é sobre a reorganização do SFP realizada pelos governos. Por um lado, na Alemanha houve a unificação do SFP acabando com a disputa entre artesãos e industriais. Assim, houve uma padronização do modelo de formação nos espaços de aprendizagem que forneceu uma sociedade altamente qualificada, um legado do nazismo (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). No lado brasileiro, foi criado um “mecanismo” para não atender ao tempo mínimo dos cursos de aprendizagem, estabelecidos na legislação do período anterior, denominado PIPMO. Este focava na qualificação de trabalhadores semiespecializados sem qualquer componente para elevar a cultura geral dos trabalhadores. Ademais, com a transferência da aprendizagem, através de benefícios fiscais, para as grandes empresas elas começaram a desenhar cursos de acordo com suas necessidades específicas. Por último, a Rede Federal ampliou seu leque de atuação com o início da “cefetização” de suas respectivas unidades em 1969 e os cursos dos engenheiros de produção, modalidade de nível superior com uma carga horária inferior ao de engenharia (BRANDÃO, 2009; CUNHA, 2005; BARRADAS, 1986; ELY, 1984).

A quarta, e última diferença é sobre as motivações para investir em uma sociedade qualificada. Enquanto na Alemanha havia “o rearme e a mobilização para a guerra”<sup>127</sup> (THELEN, 2004, p. 221) para recuperar os territórios perdidos na primeira guerra e a dignidade do povo alemão, no Brasil, havia um objetivo populista com as ações de qualificação de mão de obra, pois não havia um controle de oferta e demanda da indústria coordenada pelo governo (CUNHA, 2005; BARRADAS, 1986; ELY, 1984).

Quadro 16 – Diferenças observadas entre o nazismo e o regime militar brasileiro.

Diferença	País	
	Alemanha	Brasil
Motivadores das reformas no SFP.	Rearme para a guerra.	Populista.
Reformas no SFP.	Unificação das concepções filosóficas.	Novo mecanismo de treinamento de trabalhadores semiespecializados.
Seleção para os cursos.	Testes vocacionais.	Caráter político.
Qualificação na empresa.	Para os trabalhadores e jovens.	Apenas para os trabalhadores das empresas.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, apresentei as semelhanças e as diferenças dos contextos macroestruturais nos dois países sobre as reformas de SFP no terceiro período. De forma resumida, percebo que os governos autoritários tentaram sempre usurparas vozes que disputavam sobre as concepções filosóficas da aprendizagem nos dois países. Entendo que as associações patronais da Alemanha tiveram mais sucesso em manter suas ideias através de uma forte influência no Ministério do Trabalho daquele país (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). Por outro lado, no Brasil, mesmo com a eliminação, quase que por completo, da outra vertente filosófica que disputava sobre a aprendizagem, as associações patronais da indústria tiveram grandes perdas financeiras devido ao novo controle governamental das contribuições prevista para o SENAI e suas instituições congêneres (WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992; LEITE, 1987). Além disso, investiram em um novo mecanismo populista a fim de oferecer qualificação semiespecializada para trabalhadores desempregados (BARRADAS, 1986). Enquanto a Rede Federal ampliou seu leque de atuação, com mais um nível de ensino, sempre na busca de diminuir o tempo de formação dos novos trabalhadores (BRANDÃO, 2009; CUNHA, 2005).

<sup>127</sup> Do original: “[...] to rearmament and mobilization for war” Cf. THELEN, 2004, p. 221 (Tradução do autor)

Com o entendimento de que a atuação dos industriais é central no percurso histórico do SFP de cada país (HACKER; PIERSON, 2002), apresento a análise entre as diferenças e similaridades destes no período no nazismo e do regime militar (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003). Como nos dois países houve um regime de exceção, mudanças importantes foram observadas.

Quadro 17 – Atuações dos industriais no nazismo x regime militar brasileiro – Terceiro período.

Atuação dos industriais	País	
	Alemanha	Brasil
Adversário?	Governo	Governo
Coalização com sindicatos?	Não	Não
Críticas ao sistema de formação da época?	Não	Não
Associação industrial?	Sim	Sim
Governo atende as demandas dos industriais?	Sim	Sim
Voluntariedade em oferecer espaços de aprendizagem?	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria.

Com a tomada do poder por regimes autoritários, os adversários dos industriais mudaram. Do lado, alemão há a unificação do SFP e assim, não existia mais monopólio da certificação das habilidades no país. Portanto, o regime nazista absorveu *Dinta* para massificar os espaços de aprendizagem pelo País, principalmente, para o rearme para a guerra. Neste sentido, começaram a utilizar a formação como forma de doutrinação para manutenção do partido no poder, o que não agradou os industriais (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). Do lado brasileiro, a maioria dos representantes dos educadores perdem seus direitos políticos (BRASIL, 1968). Dessa forma, não havia mais uma oposição as ideias dos industriais por parte destes (MONARCHA, 2010; PENNA, 2010; NUNES, 2000). Ademais, em um primeiro momento, o regime militar ampliou o novo mecanismo de formação de acordo com as demandas da indústria (PIPMOI), mas em seguida, atuou em retirar o poder das associações industriais transferindo a responsabilidade da formação para as empresas com o estímulo de isenções fiscais (BARRADAS, 1986).

No período em questão se tem uma cooptação dos sindicatos. Pelo lado alemão, os sindicatos foram absorvidos por um órgão do governo (*DAF*), o mesmo que absorveu *Dinta*, e assim, as ações sindicais foram controladas pelo governo (THELEN, 2004). Pelo lado brasileiro, houve a cooptação das ações sindicais pelo Estado. Assim, apenas dirigentes

sindicais com a aprovação do Ministério do Trabalho poderiam assumir as lideranças. Dessa forma, os sindicatos tornaram-se espaços de assistência ao trabalhador. Contudo, houve um aumento de sindicatos, principalmente na área rural (TUMOLO, 2013; CARDOSO, 2010; SANTANA, 2008; OLIVEIRA, 2002; POCHMANN, 1993). Portanto, nos dois países a coalizão com os sindicatos não aconteceu.

Em um regime de exceção não há muito espaço para as críticas. Assim, como em um primeiro momento, os regimes supramencionados atenderam as demandas sobre as mudanças no SFP, a fim de atender melhor as demandas da indústria, não havia mais críticas ao SFP da época (THELEN, 2004; BARRADAS, 1986; GILLINGHAM, 1986; ELY, 1984). Todavia, a associação industrial se manteve e ao fim do período de cada regime sofriam com os desmandos do Governo. Assim, pelo lado alemão, a formação estava muito doutrinadora para a manutenção do partido no comando do país. Contudo, os industriais gostavam de uma formação científica e livre de ideias carregadas de ideologia (THELEN, 2004). Pelo lado brasileiro, o regime militar ampliou o PIPMO como um novo mecanismo para atender as demandas específicas da indústria (BARRADAS, 1986). Contudo, posteriormente, transferiu a responsabilidade da qualificação para as empresas e criou novas formas de repasse para as SNAs o que foi o pior período financeiro da história da instituição (LOPES, 1992; ELY, 1984).

Sobre a voluntariedade da oferta de espaços de formação, na Alemanha houve uma forte ampliação destes espaços. Logo, a voluntariedade foi estimulada pelo regime de exceção da época o que elevou a capacidade laborativa da PEA (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). De forma equivalente, no Brasil, o regime de exceção estimulou, com isenções fiscais (ELY, 1984), a oferta de espaços de aprendizagem. Todavia, mesmo assim, apenas as grandes empresas ampliaram seus espaços de formação. Ademais, não havia qualquer regulação do Estado sobre esta oferta a fim de atender critérios mínimos de qualificação, isto é, ocorreu apenas a transferência de responsabilidade da qualificação brasileira (BARRADAS, 1986; ELY, 1984).

#### **4.5 República Populista *versus* Regime Militar brasileiro**

A disputa entre os educadores escolanovistas e os industriais ocorrida durante a “era” Vargas até a República Populista, principalmente sobre a aprendizagem, é suprimida devido as ações autoritárias do regime militar brasileiro, de forma mais destacada o Ato Institucional nº 5. Dessa forma, é importante comparar as semelhanças e diferenças entre os dois períodos

analisados para demonstrar o caminho percorrido das instituições do SFP brasileiro (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; MAHONEY; THELEN, 2010; THELEN, 2004).

A semelhança entre os períodos converge exatamente para a continuidade da oferta de cursos para oferecer ao mercado trabalhadores semiespecializados. Nos primeiros anos do SENAI houve a oferta dos CRAs e CRFs, inclusive com um plano emergencial de elevação da oferta da mão de obra (FONSECA, 1986). Neste sentido, durante esse período, os educadores escolanovistas atuaram para que os cursos de aprendizagem oferecidos pelo SENAI tivessem um tempo mínimo e obtiveram sucesso com a legislação de 1959 (CUNHA, 2005; FONSECA, 1986; NUNES, 1980).

Entretanto, no fim deste momento, os industriais convencem o governo a criar um programa emergencial de elevação da oferta de trabalhadores semiespecializados denominado PIPMOI (BRASIL, 1963). Neste contexto, além dos militares se apropriarem deste programa eles o estenderam por dezenove anos frente os vinte meses previstos na sua concepção (BARRADAS, 1986). Ademais, transferiram para as empresas, através de incentivos fiscais, a responsabilidade pela qualificação dos seus trabalhadores (ELY, 1984). Portanto, entendo que a única semelhança entre os períodos é a elevada preocupação em estabelecer mecanismos para aumentar oferta de trabalhadores semiespecializados, isto é, sem os componentes que elevariam a cultura geral do trabalhador.

A primeira diferença que destaco é sobre a relação das instituições de SFP e as associações patronais. Enquanto no período populista havia uma forte convergência entre o SENAI e a associação dos industriais, no período militar, houve uma pulverização. Porque primeiro, com o PIPMO os cursos poderiam acontecer em instituições que não tinham a vocação da profissionalização (BARRADAS, 1986). Segundo, com a profissionalização obrigatória à nível médio todas as escolas, inclusive as particulares, deveriam oferecer algum curso de profissionalização (CUNHA, 2005, 2014; ZIBAS, 1992; SAVIANI, 1986). Terceiro, com o programa de incentivo fiscal para as empresas, a partir de 1975, o SENAI começou a atuar em consultoria para que as empresas pudessem desenhar seus cursos de acordo com as suas necessidades específicas (LEITE, 1987; ELY, 1984; BRASIL, 1975b, 1976b). Portanto, entendo que essa relação se tonou pulverizada, pois a associação não poderia controlar as modalidades dos cursos que deveriam ser oferecidos de acordo com as necessidades coletivas do grupo de industriais.

A segunda diferença é sobre a atuação sindical nos dois períodos. No período populista houve uma coalização de interesses entre o Estado e os sindicatos, devido à orientação subordinada a ideologia nacionalista (SANTANA, 1999; WEFFORT, 1973, 1978). Dessa

forma, os sindicatos, em uma coalizão com o Governo, atuaram na defesa pelo tempo mínimo dos cursos de aprendizagem, pois os educadores escolanovistas conseguiram atuar com mais influência no Congresso (BRASIL, 1946d, 1961). Todavia, no período militar todos os dirigentes sindicais deveriam ser aprovados pelo Ministério do Trabalho, isto é, apenas aqueles que convergiam com as ideias do novo governo eram autorizados a atuar (SANTANA, 2008). De forma contraditória, o regime militar ampliou o número de sindicatos, pois orientava que os recursos do imposto sindical fossem usados para a assistência do trabalhador a fim de promover a paz social e a colaboração de classes (TUMOLO, 2013; CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002). Todavia, neste período os trabalhadores apenas podiam organizar greves devido ao não pagamento de salários. Por isso, um período no qual a cooptação ocorreu de forma mais abrupta com a legislação da CLT publicada na “era” Vargas (OLIVEIRA, 2002).

O último ponto a ser destacado entre as diferenças é sobre a coordenação entre oferta e demanda. Um problema que existiu em todo o período anterior ao surgimento do SENAI, pois as escolas técnicas eram político-representativas (CUNHA, 2000, 2005), era o controle da oferta e demanda da mão de obra. O SENAI foi uma instituição desenhada pela associação dos industriais e por isso, atuou nos primeiros anos oferecendo ao mercado trabalhadores de acordo com a demanda da indústria (WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). Lembro que não havia um grande reconhecimento da importância do SENAI no início por parte dos industriais, mas havia pessoas atuando no controle da oferta e demanda como Roberto Mange e Joaquim Faria Góes Filho (WEINSTEIN, 2000).

Entretanto, a política do regime militar foi de desprezo dessas informações. Porque primeiro, usou a política de profissionalização compulsória o nível médio a fim de diminuir a procura pelo ensino superior (CUNHA, 2005). Segundo, implantou na Rede Federal novos cursos de nível superior com cargas inferiores aos oferecidos nas universidades (BRANDÃO, 2009). Terceiro, investiu em um programa de qualificação rápida, PIPMO, como mecanismo para qualificar trabalhadores semiespecializados, maiores, em detrimento dos cursos de aprendizagem para os menores para justificar o pagamento de seguro desemprego (BARRADAS, 1986; BRYAN, 1983). Portanto, concordo com Cunha (2005) que a atuação do regime militar foi populista a fim de demonstrar que o governo estava investindo em capacitação para atender ao crescimento econômico.

<b>País</b>	<b>Relação instituição de treinamento e associação de industriais.</b>	<b>Atuação dos Sindicatos.</b>	<b>Coordenação entre Oferta e Demanda.</b>
República Populista	Convergente.	Em coalização com o Estado devido o imposto sindical.	Aprimorou coordenação entre oferta e demanda através dos CRFs e CRAs.
Regime Militar	Pulverizado.	Cooptados pelo Estado.	Desprezou o controle de oferta e demanda.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, apresentei as semelhanças e diferenças com o intuito de observar as mudanças institucionais entre o segundo e o terceiro período brasileiro. Destaco que o legado do terceiro período é de um SFP pulverizado no qual tanto as instituições com vocação em qualificação quanto instituições sem vocação e empresas poderiam oferecer cursos de qualificação (BRASIL, 1963, 1975b, 1976b). Fato que justifica que não houve conflito entre as duas principais instituições do SFP brasileiro (Rede Federal e SENAI), pois suas atribuições foram pulverizadas. Logo, desde a legislação de 1959 a Rede Federal vem sofrendo alterações incrementais de deslocamento ampliando seu leque de atuação (LOPES, 1992; LEITE, 1987; BRASIL, 1959a, 1963, 1975b). Ademais, o SENAI que fora obrigado a atuar com tempo mínimo de cursos de aprendizagem no período populista teve sua atuação deslocada, novamente, no período militar para a formação de trabalhadores semiespecializados maiores (LOPES, 1992; BARRADAS, 1986; BRYAN, 1983). Portanto, é preciso observar as soluções do primeiro período democrático brasileiro para sanar essas distorções de atuação das instituições do SFP.

## **5 O SISTEMA DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL NA ERA DA (RE) DEMOCRATIZAÇÃO**

Com o estabelecimento da democracia devido ao alcance do sufrágio universal (BRESSER-PEREIRA, 2011) há nos dois países uma constelação de atores mais espessa, pois é garantido pela legislação que todos tenham voz (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012). Dessa maneira, espera-se que estes atuaram com mais afinco nas reformas dos respectivos SFP. Como de praxe apresentarei primeiro, de forma resumida, a constelação de atores na Alemanha para posteriormente detalhar de forma profunda as reformas do SFP brasileiro.

### **5.1 Período do coletivismo**

Como já mencionado o legado do regime nazista para o SFP é diversificado. Contudo, a sua unificação entre artesãos, indústria e comércio e a padronização do ensino baseado na empresa são razões para justificar uma sociedade muito bem capacitada. Neste sentido, a ocupação dos EUA, França e Reino Unido teve mais interesse em expor a juventude alemã a currículos com doses maiores de responsabilidade civil e valores democráticos. Assim, o papel da ocupação estrangeira não teve impacto significativo no SFP alemão, pois em períodos de incerteza política e econômica os atores não aproveitam isso como oportunidade para experimentação criativa, mas reproduzem práticas anteriores de forma espontânea (THELEN, 2004).

Por este motivo, o sistema educacional no Oeste da Alemanha voltou aos princípios de 1933, no qual havia a independência administrativa e legislativa do *Länder* (Territórios) (DÖBERT, 2007). De forma adicional, havia dois legados provenientes da República de Weimar que eram a legislação escolar que sistematizava o percurso escolar após o primário em três etapas e o estabelecimento de uma coalizão coletiva entre as empresas no voluntarismo em qualificar jovens em seus espaços. A igreja usava de sua influência para convencer os empresários, pois considerava a educação dos jovens como uma obrigação destes (BUSEMEYER, 2015).

Por isso, a partir de 1949 em uma República Federal onde há espaço para diferentes representações de ideias e classes os sindicatos iniciam a questionar a formação baseada na empresa e regulada apenas pelas empresas. Por outro lado, os sindicatos entendiam, a partir do discurso de Josef Leimig – representante da Confederação dos Sindicatos Alemães –, que era



difícil alterar a mentalidade da sociedade alemã de uma aprendizagem baseada na empresa devido a uma cultura de décadas (THELEN, 2004).

As ações dos sindicatos têm efeito com as primeiras mudanças na legislação de 1953 (Lei dos Artesãos (acrônimo em alemão *HwO*)) e 1956 (Regulamento Provisório dos Direitos das Câmaras de Indústria e Comércio (acrônimo em alemão *IHKG*)) que definiram as atividades das câmaras de formação profissional como “pública” e oficial, sujeitas a uma supervisão do Estado. Havia, também, a exigência de representantes sindicais, eleitos, nas câmaras para participar das deliberações. Entretanto, eles estavam inseridos “dentro do contexto do sistema de autogoverno dos empregadores”<sup>128</sup> (THELEN, 2004, p. 241), sem direito de co-decisão sobre a educação de um grande número de jovens de 16 a 18 anos e sem formação de habilidades mais globais (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004).

Neste sentido, em 1959, a Confederação das Organizações Sindicais (acrônimo em alemão *DGB*) propôs um novo sistema de formação profissional, através de projeto de lei, baseada em uma supervisão do estado para garantir os direitos de co-decisão. Ademais, nessa proposta as empresas sequer foram citadas, pois havia o entendimento de que “as funções administrativas, regulamentares e de supervisão relevantes deveriam ser colocadas sob os auspícios de um comitê federal de treinamento vocacional, apoiado por comitês estaduais e locais responsáveis pela implementação”<sup>129</sup> (THELEN, 2004, p. 259). E esse sistema estaria sob a égide do Ministério do Trabalho.

Pelo lado dos empregadores havia a preocupação em manter a regulação a fim de prevenir a burocratização, manter a flexibilidade e a qualidade dos programas de aprendizagem, pois, as suas respectivas câmaras estavam em constante colaboração ativa com as empresas associadas. Ademais, a legislação vigente (*HwO* e *IHKG*) exigia representantes sindicais nas discussões dentro das câmaras, dessa forma, havia o entendimento que um sistema de co-decisão estava contemplado. Portanto, um controle do estado seria a reprodução do período nazista ou da Alemanha Oriental (socialista). Por fim, lembraram que a burguesia alemã qualificava de forma voluntária mais pessoas do que em qualquer outro país sem a necessidade de aportar impostos (THELEN, 2004).

---

<sup>128</sup> Do original: “[...] *within the context of the system of employer self-government*” Cf. THELEN, 2004, p. 241 (Tradução do autor)

<sup>129</sup> Do original: “[...] *relevant administrative, regulatory, and supervisory functions were to be put under the auspices of a federal committee for vocational training, supported by state-level and local committees in charge of implementation*” Cf. THELEN, p. 259 (Tradução do autor)

Contudo, quando nos anos de 1963 e 1964 a revista Stern divulgou relatórios que apontavam que os jovens aprendizes eram explorados como trabalhadores baratos, o Partido da Social Democracia (acrônimo em alemão *SPD*) elevou a pressão para alterações na legislação de aprendizagem (THELEN, 2004). Porque, os sociais democratas preferem o aprendizado baseado na escola ao invés do treinamento baseado em empresas, enquanto a União Democrata Cristã (acrônimo em alemão *CDU*) pensa o contrário (BUSEMEYER, 2009). Neste sentido, em 1965, todo mestre artesão deveria, além dos conhecimentos técnicos, evidenciar habilidades pedagógicas básicas para ensinarem (THELEN, 2004).

Devido à estrutura de formação de coalizão no sistema político alemão há a união de *SPD* e *CDU* em 1966 que reacende o processo de discussão legislativa sobre a proposta de 1959 dos sindicatos sobre o SFP alemão (BUSEMEYER, 2015). O resultado é a Lei da Formação Profissional (acrônimo em alemão *BBiG*) em 1969 no qual

[...] aprovaram a legislação nacional abrangente que os sindicatos requereram desde 1919. Esta Lei criou uma estrutura de supervisão para a treinamento vocacional baseada na empresa, composta por conselhos tripartites nos níveis nacional e estadual. Esta foi uma inovação significativa na medida em que criou um quadro público abrangente "acima" do sistema de câmara em que os sindicatos são participantes completos (paridade)<sup>130</sup> (THELEN, 2004, p. 241/242).

A nova Lei não altera o sistema de formação baseado na empresa, mas, concede paridade nas decisões sobre o sistema através do conselho de administração de uma nova instituição denominada Instituto Federal de Pesquisa de Formação Vocacional (acrônimo em alemão *BBF*). A autora descreve a composição e a função desse conselho

[...] seis representantes dos sindicatos e mais seis das associações de empregadores, cinco representantes dos estados (*Länder*), três especialistas em educação vocacional e um representante do próprio instituto, e estava encarregado de assessorar o governo federal sobre todas as questões relacionadas com o treinamento vocacional<sup>131</sup> (THELEN, 2004, p. 260).

---

<sup>130</sup> Do original: “[...] passed the overarching national legislation that unions had been calling for since 1919. This law created a new oversight structure for plant-based vocational training consisting of tripartite boards at the national and state levels. This was a significant innovation in that it created a comprehensive public framework “above” the chamber system in which unions are full (parity) participants”. Cf. THELEN, 2004, p. 241/242 (Tradução do autor)

<sup>131</sup> Do original: “[...] six representatives each from the unions and from the employers’ associations, five representatives of states (*Länder*), three vocational education specialists and one representative from the institute itself, and was charged with advising the federal government on all issues relating to vocational training”. Cf. THELEN, 2004, p. 260 (Tradução deste autor).

Na prática a *BBF* surgiu para assumir as funções de regulação mais abrangentes. Neste sentido, substituiu as câmaras a nível nacional com responsabilidades sobre os regulamentos oficiais, currículos, padrões de treinamentos e recomendações aos Ministérios do Trabalho e da Economia, envolvidos no sistema de formação. Portanto, aumenta a atuação do Estado alemão no SFP (BUSEMEYER, 2015). A nível estadual há o estabelecimento de comitês com número igual de representantes de empregadores, sindicatos e governo local com a função de articular a escola com os componentes curriculares da formação baseado na empresa. Por fim, esses comitês deveriam também compartilhar informações entre os estados “para garantir uniformidade em todo o país”<sup>132</sup> (THELEN, 2004, p. 261).

Entretanto, a nível distrital (municípios) as câmaras ainda tinham autonomia para supervisionar e monitorar a formação, adequar os espaços nas empresas para fornecer qualificação, regular sobre aulas particulares para aprendizes nas empresas e realizar as aplicações de exames, pois continuavam a ser a interface entre as diretrizes federais estabelecidas e as empresas com treinamento reguladas em si mesmas. Logo, toda proposta pela *BBF* deveria ser ratificada em assembleia geral em comitês estabelecidos pelas câmaras distritais. Destaque para o segmento da indústria que não tinha representação dos sindicatos nesses comitês. Nos demais comitês a composição era a seguinte: seis representantes dos empregadores, seis dos sindicatos e mais seis das escolas de formação, mas os últimos apenas com papel consultivo. Dessa maneira, o debate não se encerra em com a Lei de 1969 (THELEN, 2004).

Nos anos posteriores, devido a crise do óleo ocorre o crescimento do desemprego juvenil e a diminuição dos espaços de aprendizagem, pois a autonomia distrital dos empregadores não permitia que o governo determinasse a ampliação dos espaços de aprendizagem (BUSEMEYER, 2015). Entretanto, o governo preocupado com o aumento do desemprego juvenil, em 1976, decreta que as empresas poderiam ser forçadas a ampliar os espaços de aprendizagem caso esses não superassem o número de candidatos em 12,5%, a nível nacional. A análise seria fornecida pelo antigo *BBF* convertido, neste Decreto, no Instituto Federal de Formação Vocacional (acrônimo em alemão *BIBB*) através do “Relatório de Treinamento Vocacional”<sup>133</sup> (THELEN, 2004, p. 265) que deveria ser fornecido anualmente com dados sobre tendências nacionais de aprendizado (THELEN, 2004).

---

<sup>132</sup> Do original: “[...] to ensure uniformity nationwide”. Cf. THELEN, 2004, p. 261 (Tradução deste autor).

<sup>133</sup> Do original: “Vocational Training Report”. Cf. THELEN, 2004, p. 265 (Tradução deste autor).

Entretanto, o governo federal não conseguiu se articular com os estados e municípios, pois os empregadores usaram sua influência para boicotar essa intromissão. Porque os espaços de aprendizagem seriam superestimados e não atenderiam as reais necessidades da empresa. Neste sentido, o Decreto é revogado pelo Supremo Tribunal em 1980 (BUSEMEYER, 2015). Porém, as próprias associações de empregadores, de forma voluntária, começam a coordenar o aumento de espaços de aprendizagem nas empresas associadas e entre 1976 e 1986 houve um aumento de 62% destes (THELEN, 2004).

Em 1984 foi o ápice do número de aprendizes (726.786) no SFP alemão em espaços de aprendizagem. E os três mecanismos que estabilizaram o SFP alemão são: As grandes empresas esperam contratar os aprendizes ao fim do treinamento e as pequenas preparam esses aprendizes para atuarem no mercado. Assim, todos contribuem com a qualificação da sociedade (THELEN, 2004). O segundo são os baixos salários dos aprendizes que incentiva a formação inicial. Dessa maneira, os salários dos trabalhadores não qualificados na Alemanha são três a quatro vezes superiores aos salários de aprendizes (SOSKICE, 1994). O terceiro é um forte sistema corporativo entre as empresas. Essas associações desempenharam um papel na superação de problemas de ação coletiva coordenando os ganhos, inclusive superando os interesses individuais das empresas, e nos ajustes sugeridos nos treinamentos pelas câmaras de monitoramento (THELEN, 2004).

Portanto, neste período, mesmo com dificuldades e tensões políticas sempre houve uma convergência entre capital e trabalho sobre a necessidade da adaptação do conteúdo da formação de acordo com as condições econômicas e da manutenção da alta qualidade da qualificação. Por isso, a Alemanha conseguiu uma melhor efetividade na coordenação de formação de habilidades a nível médio e micro, isto é, estadual e distrital com um forte componente de formação baseado na empresa (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Após a unificação em 1989 e devido ao rápido desenvolvimento tecnológico o sistema de formação profissional começa a apresentar pontos de instabilidade. Primeiro, o sistema não estava tão flexível para atender ao desenvolvimento acelerado de produtos, de novos meios de produção e da oferta de serviços. Segundo, o pouco investimento na formação continuada dificultava essa flexibilidade para atender os avanços tecnológicos. Neste sentido, a formação profissional inicial não era mais garantia de um sucesso, mas sim importante para uma formação continuada bem-sucedida (THELEN, 2004).

De forma mais recente, tem ocorrido uma erosão no sistema coletivo alemão, pois no cotidiano da formação tem havido diferenciações das habilidades acarretando na perda da uniformidade nacional devido modulação de habilidades. Este fato é resultado de uma atuação

mais independente das empresas sem uma preocupação com a coletividade da associação dos empregadores. Também, o setor de serviços ainda não tem uma organização coletiva para discutir perfis ocupacionais e realizar negociação coletiva. Neste sentido, enfraquece a organização do espaço produtivo e de negociações salariais, pois sem uma representação esses trabalhadores não têm força para requerer melhorias (THELEN; BUSEMEYER, 2012).

É importante destacar que as empresas também têm se dissociado das respectivas associações para não serem obrigadas a cumprir com as negociações coletivas. Neste sentido, as associações perdem também força nos espaços de discussões, pois tem menor representatividade (THELEN; BUSEMEYER, 2012). Contudo, as EMCs têm como um do seu principal recurso o SFP coletivo que continuam a se beneficiar com o setor de manufaturados e serve “como um sinal da força contínua da indústria de transformação”<sup>134</sup> (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012, p. 29) devido a heterogeneidade que contribui para baixa desigualdade no mercado de trabalho e para facilidade na transição entre escola e emprego, conseqüentemente há baixos níveis de desemprego juvenil (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012).

Por fim, a característica marcante da história do SFP alemão é a resiliência dos elementos centrais, pois no século XX sofreu com duas guerras, ocupação estrangeira e mudanças de regime. Ademais, não aconteceu apenas a sobrevivência deste, mas ocorreu consolidação e fortalecimento nesses momentos históricos de mudanças, pois o sistema esteve “fortemente relacionado com elementos de transformação institucional [...] de acordo com as mudanças nas condições sociais, políticas e econômicas”<sup>135</sup>(THELEN, 2004, p. 217).

### **5.1.1 Pulverização no Sistema de Formação Profissional brasileiro**

A partir da transferência do PIPMO e das SNAs para o MTE, em 1974, houve uma divisão de atuação sobre a formação profissional brasileira entre dois Ministérios. Por um lado, as ações de rápida qualificação estavam sob a gestão do MTE. Por outro lado, as ações de formação profissional regulada estavam sob a gestão do MEC. Dessa maneira, houve a continuidade desta separação de ações na formação profissional neste período entre o MTE e o

---

<sup>134</sup> Do original: “[...] *as a sign of the continued strength of the manufacturing industry*”. Cf. BUSEMEYER e TRAMPUSCH, 2012, p. 29. (Tradução deste autor).

<sup>135</sup> Do original: “[...] *strongly laced with elements of institutional transformation [...] in line with changed social, political, and economic conditions*”. Cf. THELEN, 2004, p. 217. (Tradução deste autor).

MEC. Ocorreram outras ações menos expressivas em outras pastas da Esplanada dos Ministérios, mas delimitarei apenas nestes dois devido a relevância deles.

Castioni (2013) entende que esta pulverização é resultado de uma falta de coordenação entre os Ministérios. Logo, até hoje não foi enfrentado um dos grandes problemas da sociedade brasileira, a baixa escolaridade, porque vem acontecendo, desde o regime militar, ações do SFP brasileiro em diversos Ministérios e agências especializadas descoordenadas, muitas vezes para atender apenas especificidades dos trabalhadores. Assim ele entende que nunca houve um projeto de Estado a fim de elevar a escolaridade.

Destaco que devido a Lei n. 3.552/59, que determinava o tempo mínimo de vinte meses de duração para os cursos de aprendizagem (BRASIL, 1959b), os empresários influenciaram João Goulart a editar um decreto para instaurar um programa de rápida qualificação com o objetivo de capacitar pessoas para posições com exigências inferiores ao técnico e o artífice (BARRADAS, 1986; BRASIL, 1963). Lembro, também, que este programa durou 19 anos, pois o regime militar o ampliou a fim de satisfazer a demanda de capacidade técnica para posições inferiores nas empresas (BARRADAS, 1986). Por esse motivo, houve a continuidade de investimentos em diferentes programas de formação neste período.

Este período brasileiro tem início em 1985 com a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República. Eleição indireta, pois o Congresso em 1984 rejeitou a proposta de Emenda Constitucional que aprovava a eleição direta. Todavia, seria o primeiro presidente civil eleito após 20 anos de presidentes militares. Por isso, apenas com a nova Constituição, promulgada em 1988, o país inicia o ciclo democrático, pois é estabelecido o sufrágio universal onde todos os brasileiros têm o direito de votar. Ao mesmo tempo, há a liberdade associativa e espaço garantido para expressões de opiniões (BRESSER-PEREIRA, 2011, 2016).

O contexto dessa eleição indireta é importante para o entendimento da nova Constituição. Porque com a abertura política em 1979 acaba também o bipartidarismo político. Dessa forma, o antigo partido Arena é suprimido, mas seus maiores expoentes migraram para o Partido Democrático Social (PDS). O partido lançou a candidatura de Paulo Maluf para a Presidência da República. Por outro lado, o MDB apenas adicionou a letra P de partido para torna-se o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), lançando como candidato, Tancredo Neves para o cargo de presidente<sup>136 137</sup>.

---

<sup>136</sup> Cf. FIGUEIRA, Paulo. Partido Democrático Social (PDS). In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

<sup>137</sup> Cf. JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima; LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

Todavia, ele sequer chegou a tomar posse. Porque foi acometido por problemas de saúde que o levaram a falecer em abril de 1985. Dessa maneira, assumiu a Presidência o Vice-Presidente José Sarney para encarar dois grandes desafios. Primeiro, implantar um Estado de direito democrático. Segundo, definir um projeto de desenvolvimento para o país e assim alavancar a economia (QUEIROZ; SOUZA, 2017b).

Por este motivo, apresento os atos legislativos nas quais foram analisadas as microações individuais dos atores durante o período democrático brasileiro:

Quadro 19 – Legislação que moldou o Sistema de Formação Profissional brasileiro no período democrático.

<b>Legislação</b>	<b>Ano</b>
Constituição da República Federativa do Brasil	1988
Decreto n. 2.208, de 17 de abril	1997
Lei n. 10.097, de 19 de dezembro	2000
Decreto n. 5.154, de 23 de julho	2004
Decreto n. 5.598, de 01 de dezembro	2005
Lei n. 12.513, de 26 de outubro	2011

Fonte: Elaboração própria.

Sobre a Constituição, quando da sua publicação, tem-se a menção sobre a educação profissional em seu art. 205, *in verbis*: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Ademais, seu art. 214 dispõe que uma Lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação com o objetivo de desenvolver os níveis de educação do País, sendo que no inciso IV há a condução da formação para o trabalho (BRASIL, 1988b), divergindo, assim, das últimas três constituições (1937, 1946 e 1967) nas quais citaram de forma explícita a obrigatoriedade das empresas em oferecer aprendizagem metódica. Destaco que no Projeto Constitucional, elaborada pela comissão, houve a menção da aprendizagem uma vez. O objetivo era estimular que pessoas aposentadas ministrassem treinamento e aprendizagem metódica para obtenção de incentivos fiscais<sup>138</sup>. Todavia, essa menção não foi aprovada.

<sup>138</sup> Anais da Assembleia Constituinte. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/AfonsoArinos.pdf>> Acesso em: 19 out. 2019.

Neste sentido, no mesmo ano é iniciada a discussão da nova LDB a fim de ajustar a legislação a nova Constituição brasileira. A proposta é originada no legislativo e a tramitação tem duração de oito anos. Após esse período a nova legislação cita, através de um capítulo exclusivo, a educação profissional, *in verbis*:

### CAPÍTULO III DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Art. 39. A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.

Parágrafo único. O aluno matriculado ou egresso do ensino fundamental, médio e superior, bem como o trabalhador em geral, jovem ou adulto, contará com a possibilidade de acesso à educação profissional.

Art. 40. A educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho.

Art. 41. O conhecimento adquirido na educação profissional, inclusive no trabalho, poderá ser objeto de avaliação, reconhecimento e certificação para prosseguimento ou conclusão de estudos.

Parágrafo único. Os diplomas de cursos de educação profissional de nível médio, quando registrados terão validade nacional.

Art. 42. As escolas técnicas e profissionais, além dos seus cursos regulares, oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade.(BRASIL, 1996)

Esta legislação atrelou a educação profissional aos diferentes níveis de educação. Todavia, não explicou como ocorreria a organização. Dessa maneira, seria necessários outros atos para regular de forma mais adequada a formação profissional. Ao mesmo tempo deixa o caminho livre para apresentação de reformas pontuais e localizadas de acordo com o pensamento ideológico do governo no comando (FRIGOTTO, 2018).

Por este motivo, em 1995, o novo governo lança um protocolo de educação profissional a fim de articular as ações entre o MEC e o MTE para envolver atores e agentes na implementação de um Plano Nacional de Educação Profissional, criação de uma rede de Centros de Educação Profissional e Pós-Secundária e formular uma política para o Ensino Médio (CASTIONI, 2002). Em seguida, meses depois, o Ministro da Educação, Paulo Renato, enviou para o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (FHC), o PL 1.603/96 com o objetivo de conduzir permanente desenvolvimento de aptidões para a vida independente do nível de escolaridade alcançada<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> Dóssie PL 1603/2000. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1535662&filename=Dossie+-PL+1603/1996](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1535662&filename=Dossie+-PL+1603/1996)> Acesso em: 18 dez. 2019.



Neste sentido, a educação profissional estaria de forma complementar a Educação Básica e alternativa a Educação Superior como alternativas de qualificação, requalificação e especialização de trabalhadores. Ao mesmo tempo, estabelecia a certificação de competências a partir de conhecimentos adquiridos tanto no ambiente do trabalho tanto em outras experiências, de caráter escolar ou não. Logo, reforça a intenção deste governo em desvincular a formação profissional da escolaridade dos trabalhadores. Todavia, com a aprovação da nova LDB o Ministro retira o PL a fim de adequar a proposta para estabelecer mais claramente a articulação entre a educação profissional e as demais modalidades<sup>140</sup>.

Dessa forma, o governo edita no ano seguinte o Decreto n. 2.208/97 onde há a definição dos objetivos da educação profissional readequadas. Primeiro, era de promover a transição entre escola e o mundo do trabalho. Segundo proporcionar a formação de profissionais de diferentes níveis. Terceiro, aprimorar o trabalhador atuante no mercado de trabalho. Por último, qualificar jovens e requalificar adultos visando sua inserção no trabalho. Além disso, definiu a educação profissional em três níveis: Básico, Técnico e Tecnológico (BRASIL, 1997b).

Diante do exposto, na Figura 13, a seguir, tem-se o diagrama da nova estrutura da educação profissional brasileira.

---

<sup>140</sup> Dóssie PL 1603/2000. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1535662&filename=Dossie+-PL+1603/1996](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1535662&filename=Dossie+-PL+1603/1996)> Acesso em: 18 dez. 2019.

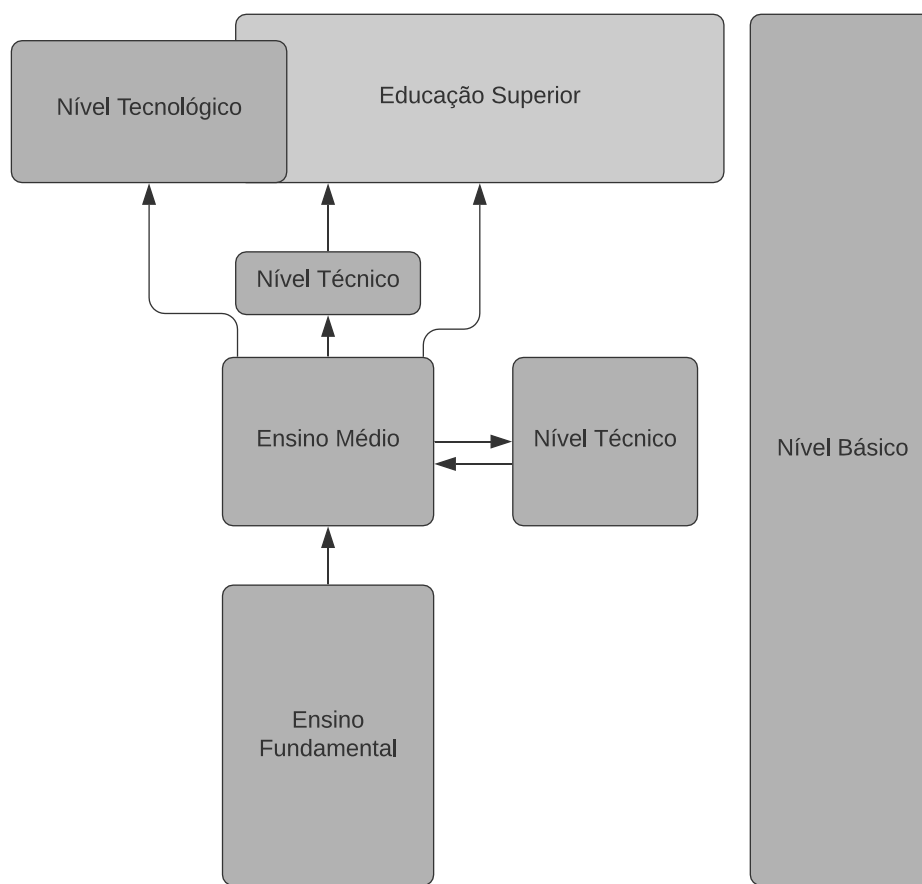


Figura 13 – Diagrama da nova estrutura da educação profissional brasileira de acordo como Decreto n. 2.208/97.  
Fonte: Elaboração própria

Destaco o nível básico, pois era destinado à qualificação e requalificação de trabalhadores, **independente de escolaridade prévia**, isto é, o Decreto definiu cursos de rápida qualificação como um **nível** da formação profissional (BRASIL, 1997b). Por isso, o art. 4º do Decreto reforça que este nível é uma modalidade de educação não-formal e de duração variável para exercício de funções demandadas pelo mundo do trabalho sem a necessidade de regulamentação curricular.

No parágrafo deste artigo, o Decreto determina que as instituições de educação profissional públicas e privadas, apoiadas pelo Poder Público, deveriam obrigatoriamente oferecer esses cursos para estudantes da rede básica e trabalhadores com qualquer nível de escolaridade. Ao final seria concedido um certificado de qualificação profissional. No artigo 5º houve o impedimento da integralização entre o ensino médio a formação profissional, isto é, o curso técnico deveria ter organização independente do ensino médio. Essa ação é resultante da influência da legislação do período anterior onde havia a obrigatoriedade de formação profissional no nível médio (CUNHA, 2005; BRASIL, 1997b). De forma positiva, o Decreto

permitiu o reconhecimento de saberes, através de exames de certificação de competências, a fim de dispensar estudantes de disciplinas ou módulos de cursos de habilitação no ensino técnico. Destaco que o Decreto foi assinado pelo Ministro da Educação e o Presidente FHC (BRASIL, 1997b).

Quando da posse do governo do Presidente Luís Inácio **Lula** da Silva, há a edição de um Decreto que altera a estrutura do SFP brasileiro. O Decreto n. 5.154/04, que revogava o Decreto n. 2.208/97, primeiramente, permite a oferta de cursos e programas de rápida qualificação. Entretanto, destaco que este novo ato legislativo estabeleceu os itinerários formativos para aprimorar o percurso de aprendizagem do trabalhador durante sua vida adulta. Segundo, possibilita a articulação entre o Ensino Médio e a formação profissional de forma integrada. Elemento vedado no Decreto anterior e obrigatório durante o regime militar. Este Decreto foi assinado apenas pelo Presidente e o Ministro da Educação Fernando Haddad (BRASIL, 2004).

Diante do exposto, na Figura 14, a seguir, tem-se a nova estrutura da educação profissional brasileira.

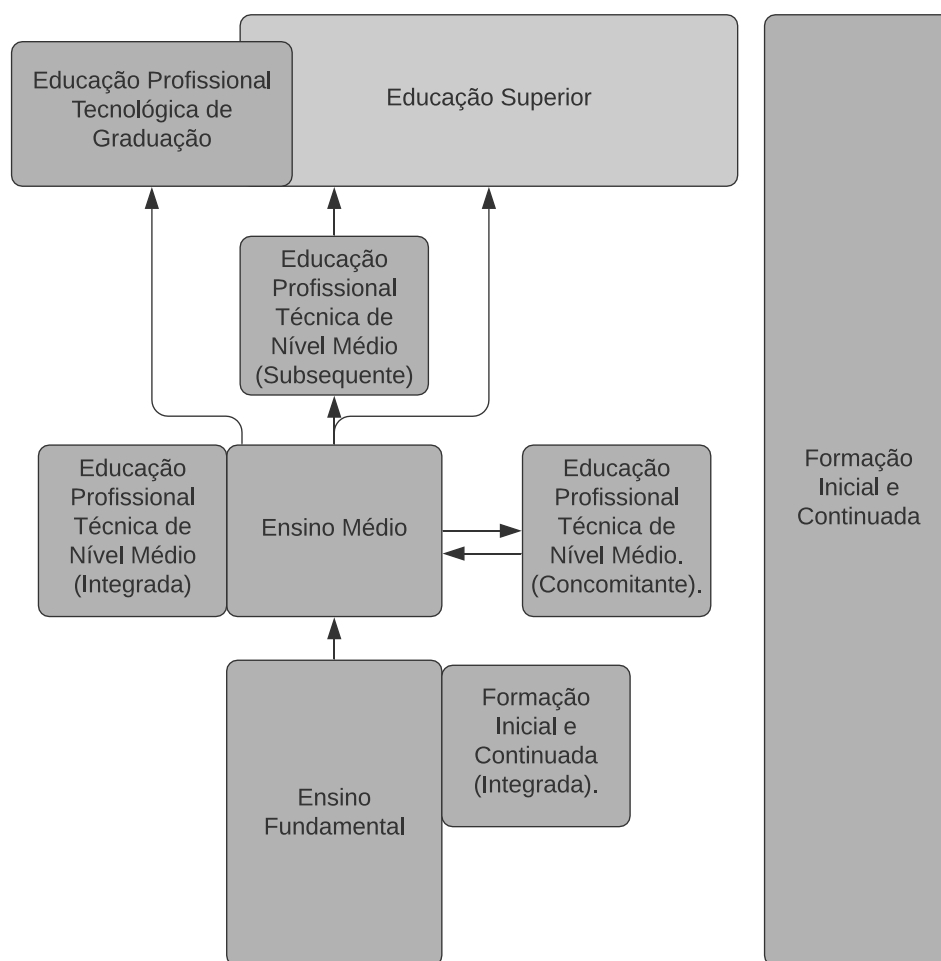


Figura 14 – Diagrama da nova estrutura da educação profissional brasileira de acordo com o Decreto n. 5.154/04. Fonte: Elaboração própria.

Em uma nova mudança de Presidente, Dilma Rousseff, através do PRONATEC, teve como objetivo concentrar todas as ações do SFP brasileiro no Ministério da Educação articulada com outros Ministérios. Tanto que a proposta inicial do poder executivo constava a assinatura de quatro diferentes ministros, Educação, Trabalho, Fazenda e Desenvolvimento Social (BRASIL, 2011). Todavia, os investimentos foram em sua maioria para programas de rápida qualificação (FERES, 2015). Por isso, não foram percebidas mudanças significativas em relação a ações anteriores que também focavam apenas em cursos rápidos (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019).

Diante do exposto, essa pesquisa delimita o período do PRONATEC como último a ser analisado, pois este programa finda com o impedimento da Presidente em 2016. Todavia, destacarei a legislação do Programa Seguro Desemprego no próximo tópico, pois ela terá influência no desenvolvimento de programas de rápida qualificação no SFP brasileiro.

### **5.1.1.1 A criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador e do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador**

Desde que o PIPMOI e as SNAs foram transferidos para o Ministério do Trabalho, no período do regime militar, as ações de formação de mão de obra ficaram concentradas neste (BRASIL, 1974a). Todavia, a formação profissional ainda estava sob a tutela do Ministério da Educação. Assim, com o início da democracia há a garantia de minorias e todos os segmentos com para expressar suas ideias (CUNHA, 2005).

Neste sentido, em 1988, após a promulgação da nova Constituição, o governo José Sarney editou a Medida Provisória n. 21/1988, impedindo que as empresas pudessem deduzir no imposto de renda valores gastos com qualificação a partir do ano exercício de 1990. Todavia, o Congresso Nacional não apreciou a medida e ela não teve eficácia. Dessa forma, apenas em março de 1990, o governo Fernando Affonso Collor de Mello editou outra Medida Provisória n. 161/1990, extinguindo os benefícios fiscais da Lei n. 6.297/75. Essa última foi apreciada e tornou-se a Lei n. 8.034/90 (BRASIL, 1988a, 1990b, a).

Toda essa ação é proveniente da nova regulação do Programa do Seguro-Desemprego iniciada no congresso em 1988. O PL 991/88 originalmente proposto pelo deputado Jorge Uequed do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)/RS tinha como objetivo disciplinar a concessão do seguro-desemprego. Todavia, foram apensados ao projeto uma proposta do próprio Ministério do Trabalho, uma do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma do deputado Paulo Paim Partido dos Trabalhadores (PT)/RS e uma outra proposta do deputado José Serra PSDB/SP. Destaco a proposta do Ministério do Trabalho que instituiu o Conselho Deliberativo composto por “seis membros, nomeados pelo Ministro do Trabalho, obedecidos os seguintes critérios: um representante do Trabalho, um representante da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), dois representantes dos trabalhadores e dois representantes dos empregadores”<sup>141</sup>.

Entretanto, a proposta do BNDES retirava o representante do SEPLAN e adicionava um representante do próprio banco. Não obstante, a proposta do relator na comissão de Trabalho Osmar Leitão do Partido da Frente Liberal (PFL)/RJ foi aprovada por unanimidade após análise de todas as propostas. Dessa maneira, o conselho foi denominado Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) com a presença de nove membros e respectivos

---

<sup>141</sup> Dossiê PL 991/88 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1154517&filename=Dossie+-PL+991/1988](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1154517&filename=Dossie+-PL+991/1988) Acesso em: 22 out. 2019.

suplentes, assim definidos: I – três representantes dos trabalhadores; II – três representantes dos empregadores; III – um representante do Ministério do Trabalho; IV – um representante do Ministério da Previdência e Assistência Social; V – um representante do BNDES<sup>142</sup>.

Destaco que os representantes dos trabalhadores seriam indicados pelas centrais sindicais e confederação dos trabalhadores e os representantes dos empregadores pelas respectivas confederações. É o nascimento do primeiro comitê tripartite a fim de discutir elementos do trabalho no país. Este tem a responsabilidade de gerir o Fundo do Amparo do Trabalhador (FAT). Logo, seriam responsáveis pela aprovação, acompanhamento e execução do Plano de Trabalho anual do FAT. Isso é importante, pois nesta nova legislação seria possível investir valores do FAT a fim de promover a reciclagem profissional dos desempregados para reinserção no mercado de trabalho. Esse elemento reforçou o surgimento de programas de qualificação de trabalhadores e os mesmos serão discutidos em tópico específico (BRASIL, 1990c).

Além disto, em continuidade ao rastreamento da legislação que alterou o SFP brasileiro haverá a separação das ações dos dois Ministérios que mais atuaram neste sistema, porque sob a regulação legal do SFP do momento ocorreram ações específicas a fim de estimular a qualificação profissional no País. Por este motivo, por um lado, primeiro destacarei as ações ocorridas no MEC com o objetivo de ampliar a oferta de educação profissional. PROTEC, CEFETs, PROEP, Brasil Profissionalizado, os Institutos Federais e o PRONATEC foram atuações com foco maior do Ministério da Educação a fim de ampliar a oferta de educação profissional, tanto pública como privada. Dessa forma, de forma resumida, destaco cada um destes programas e seus respectivos atores no processo.

Por outro lado, as ações de qualificação profissional, de forma especial as de rápida qualificação, neste período democrático, têm sido usado como demagogia pelos governos (CUNHA, 2005). Neste sentido, ocorreram no âmbito do MTE grandes programas de rápida qualificação com o objetivo de oferecer qualificação para trabalhadores no país. Portanto, eles serão apresentados a fim de elucidar suas concepções de criação e as atuações dos atores.

---

<sup>142</sup> Dossiê PL 991/88 Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1154517&filename=Dossie+-PL+991/1988](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1154517&filename=Dossie+-PL+991/1988) Acesso em: 22 out. 2019.

## **5.1.2 As ações no Ministério da Educação**

### **5.1.2.1 O Programa de Expansão e Melhorias do Ensino Técnico**

Em 1986, o presidente José Sarney promulgou uma proposta do Poder Legislativo, o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República. A partir disso, ocorreram inovações para a educação profissional, pois era necessário superar anos de estagnação tecnológica. Para isso, o PND indicava a necessidade de integrar a estrutura de centros de pesquisa, universidade e indústria (QUEIROZ; SOUZA, 2017a). Isto era importante para superar os anos de estagnação do desenvolvimento tecnológico. Por isso, as estratégias apontadas no I PND indicavam a necessidade de estruturação de redes de criação tecnológica que integrassem centros de pesquisas, universidades e indústrias (QUEIROZ; SOUZA, 2017b).

Dessa forma, por um lado, o objetivo era de expandir e diversificar a Rede Federal em regiões desassistidas e aumentar o apoio as instituições existentes. Assim, esperava-se transferir os avanços alcançados para o setor de produção, a universalização de ofertas de habilitações profissionais e a pré-qualificação em agropecuária em nível fundamental. Por outro lado, atenderia aos reclamos da população jovem por ensino técnico a fim de possibilitar maior participação social e ampliar as possibilidades de ingresso no mercado de trabalho (QUEIROZ, 2017).

Portanto, o programa foi projetado com o objetivo de implantar duzentas escolas de 1º e 2º grau focados na área da indústria e agropecuária em todo o Brasil, com prioridade às cidades do interior. Dessa maneira, o resultado esperado era atender às necessidades do processo de industrialização e a de formação de profissionais qualificados para o campo. A política de modernização e justiça social eram os elementos ideológicos dessa iniciativa (QUEIROZ; SOUZA, 2017a).

Segundo Cunha (2005), o entendimento de que o ensino técnico era o melhor caminho para evitar a delinquência e garantir o progresso individual e social eram as ideologias que dominavam o senso comum a época. Também, as escolas da Rede Federal eram vistas politicamente como uma forma de evidenciar que o governo Federal estava investindo em educação pública. Dessa forma, não provocou reações adversas tanto nos membros do Ministério da Educação quanto no Conselho Federal de Educação.

Entretanto neste período, apenas onze novas escolas da Rede Federal, todas em cidades do interior dos estados brasileiros, foram colocadas em funcionamento<sup>143</sup>. Dessa forma, essas propostas não passaram “de promessas grandiloqüentes” (CUNHA, 2005, p. 149), pois ao fim do governo não foram construídas mais do que dezesseis novas escolas (1º e 2º grau). O autor lembra que o objetivo real dessa promessa era realizar um contraponto político com o governador Brizola do Rio de Janeiro que prometeu construir 500 Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs). Da mesma forma, os CIEPs também não passaram de uma promessa grandiloqüentes e os dois programas não atingiram 20% de suas metas (CUNHA, 2005).

### 5.1.2.2 Centros Federais de Educação Tecnológica

Este movimento iniciado no período dos militares com o objetivo de oferecer uma nova modalidade de educação superior tem expansão em junho de 1994, sob a presidência de Itamar Franco. Na proposta do Ministro da Educação havia, além da transformação progressiva das Escolas Técnicas Federais em CEFETs, a proposta de um Sistema Nacional de Educação Tecnológica e de um Conselho Nacional de Educação Tecnológica<sup>144</sup>.

Sobre o Sistema Nacional os argumentos do Ministro são referentes a grande rede de instituições e agentes de qualificação profissional espalhados pelo país que representavam 1052 estabelecimentos, do setor privado e público, onde havia em torno de dois milhões e meio de estudantes. Neste quadro inexistia qualquer articulação entre as instituições. Por isso, o Sistema Nacional era importante para aglutinar esforços para o desenvolvimento econômico e tecnológico do país. Assim, a intenção era de que todas as instituições, inclusive os SNAs, fizessem parte deste sistema. O Conselho seria composto por representantes dessas instituições que comporiam o Sistema Nacional e “entidades afins”. A função seria de assessorar o estabelecimento nas políticas e diretrizes para a educação tecnológica<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> Fonte: Tabela de registro da criação das escolas da Rede Federal do Ministério da Educação.

<sup>144</sup> Proposta original do PL. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>145</sup> Proposta original do PL. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.



Destaco que o deputado Gerson Peres<sup>146</sup> do Partido Progressista Reformador (PPR)/PA, atualmente o Partido Progressista (PP), defendeu a retirada dos SNAs do Sistema Nacional de Educação Tecnológica nas discussões nas comissões na câmara. O argumento dele era que a constituição de 1988 garante que as entidades de direito privado não sofram intervenção estatal. Assim, o deputado acreditava que caso as entidades do SNAs estivessem no sistema haveria uma intervenção do Estado nas suas políticas de formação. Apesar de contra pontos de deputados do PSDB, o relator acata os argumentos do deputado Gerson e muda a redação do PL sem a presença dos SNAs. Assim, o Sistema Nacional de Educação Tecnológica seria formado apenas pelas escolas públicas. As escolas particulares poderiam participar, caso mostrassem interesse<sup>147</sup>.

Sobre o Conselho ficou estabelecido que o governo editaria um Decreto em até sessenta dias a fim de estabelecer a composição e funcionamento do Conselho. Todavia, a Lei é aprovada sob o número 8.948, em dezembro de 1994. Assim, em janeiro de 1995 assumiu a presidência FHC e o Decreto nunca fora publicado. Segundo Cunha (2005) essa Lei simplesmente não pegou. Em novembro de 2007, FHC, em conjunto com o Ministro da Educação editou o Decreto nº 2.406/97 no qual regulamentou esta Lei e nela disciplinou que cada CEFET deveria contar com um conselho técnico profissional constituído por dirigentes dos Centros, por empresários e trabalhadores do setor produtivo das áreas de atuação da escola. Todavia, a atribuição seria apenas técnico-consultiva e de avaliação do atendimento. Logo, não poderiam deliberar sobre os planos de curso dos Centros (BRASIL, 1997a).

Sobre a transformação progressiva das Escolas Técnicas em CEFETs o objetivo era de estimular a verticalização do ensino no país, isto é, ampliar a oferta de ensino superior usando o mesmo espaço onde ocorriam o ensino técnico<sup>148</sup>. A cefetização foi a tentativa de reprodução das universidades do trabalho criadas na Europa. Por um lado, alguns visualizaram como uma valorização das escolas técnicas atingindo “status” de universidade. Por outro lado, as escolas técnicas continuavam apartadas da natureza universitário reforçando a dualidade da educação escolar brasileira, na qual ricos estudavam nas universidades e os pobres nos CEFETs (CUNHA, 2005). Por fim, o Sistema Nacional de Educação Tecnológica nunca chegou a existir, sequer com as escolas públicas.

---

<sup>146</sup> Este é o mesmo deputado, a época pelo PDS, constituinte em 1988 que defendeu a continuidade dos SNAs. Lembro também, que ele fora Diretor do SENAI no Pará na época da ditadura militar.

<sup>147</sup> Debates nas Comissões de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=250>> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>148</sup> Proposta original do PL. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

### 5.1.2.3 Programa de Reforma da Educação Profissional

O PROEP foi uma parceria, iniciada em 1997, entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o governo federal a fim de reformar e ampliar as Instituições das redes federais e estaduais já existentes. Ao mesmo tempo, seria possível investir na construção de novos centros de educação profissional sob a responsabilidade dos estados e municípios. Por último, implantou um novo segmento institucional, o comunitário (VIEIRA, 2012).

Este último é a transferência da responsabilidade de qualificação do trabalhador para a sociedade civil, pois nesta modalidade é possível que entidades representativas que atuavam ou pretendiam atuar na educação profissional poderiam oferecer qualificação. Assim sindicatos, instituições privadas sem fins lucrativos e municípios poderiam solicitar verbas para infraestrutura, gestão da educação profissional, desenvolvimento técnico-pedagógico e capacitação de recursos humanos, para assim, oferecer formação profissional<sup>149</sup>. Sobre a questão financeira a distribuição seria de 50% do BID, 25% do MEC e os últimos 25% do FAT (VIEIRA, 2012).

O resultado desse programa foi a expansão de instituições de formação profissional estaduais e municipais pelo país. Todavia, a Rede Federal ficou impedida de ser expandida apenas com verbas do governo federal. Porque de acordo com a nova Lei n. 9.649/98 apenas haveria expansão caso a responsabilidade da manutenção e da gestão ficasse sob a responsabilidade de outro ente federativo (BRASIL, 1998). Todavia, houve a reestruturação das escolas em funcionamento, inclusive com a instalação de unidades descentralizadas em locais afastados das escolas em funcionamento. Assim, era a única forma de expandir a atuação da Rede Federal sem a participação de estados e municípios (GRABOWSKI, 2010).

Neste contexto, escolas particulares de educação profissional foram abertas neste período com incentivos deste programa. Logo, houve a valorização dos cursos de curta duração, pois havia o entendimento de que assim os jovens poderiam ser inseridos rapidamente no mercado de trabalho (VIEIRA, 2012). Destaco a crítica do autor sobre o PROEP:

A educação tecnológica não deveria apenas atender as demandas imediatas do mercado de trabalho, altamente dinâmica dependente do crescimento econômico e da evolução tecnológica. Deveria antes orientar-se ao desenvolvimento de competências que capacitem os profissionais a aprender a aprender e acompanhar a evolução tecnológica para se manterem no mercado de trabalho (VIEIRA, 2012, p. 44).

---

<sup>149</sup> Guia de orientação PROEP. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/guia\\_orient.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/guia_orient.pdf)> Acesso em: 23 out. 2019.

No fim do governo FHC, havia problemas de execução do programa, principalmente, em regiões mais remotas, pois as instituições, apesar dos aportes, não conseguiam se sustentar a fim de oferecer os cursos. Ademais, não havia um monitoramento dos projetos a fim de emitir relatórios de resultados dos cursos. Logo, ocorreram problemas na prestação de contas dos valores repassados o que desvalorizou o programa frente a sociedade civil (VIEIRA, 2012).

Posteriormente no governo Lula, o PROEP começou a ser modificado. Primeiro, começou a suspender novos convênios estabelecido no final do governo FHC, pois alegava que não existia mais recursos para as execuções. Segundo, ampliou os critérios para estabelecimento de convênios com as entidades da sociedade civil, principalmente os dos segmentos comunitários. Terceiro, com o objetivo de mostrar a “cara” do novo governo começou a implantar novos projetos com os recursos do programa. Entretanto, em 2010, o programa foi encerrado, pois a equipe econômica, à época, não tinha interesse em obter empréstimos internacionais. Assim, haveria a alocação de mais recursos públicos devido a desvinculação de recursos da união, o fundo social e a descoberta do pré-sal (GRABOWSKI, 2010).

#### **5.1.2.4 Brasil Profissionalizado**

Sobre o Brasil Profissionalizado, o Ministério da Educação começou a incentivar os estados e municípios a retomar o ensino profissional. Para isso, editou o Decreto n. 6.302/07 com o objetivo de prestar assistência financeira e técnica (obras, gestão, formação de professores etc.) aos estados e aos municípios que aderiram o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Assim, estes poderiam submeter propostas para articular a formação geral e a educação profissional, prioritariamente o ensino médio integrado (BRASIL, 2007b; COLOMBO, s .d.).

Dessa maneira, é um programa com repasse de recursos para outros entes subnacionais. Assim, o governo federal prestaria apenas assistência técnico-financeira e de gestão. Todavia, este programa focava em aumentar a oferta de Ensino Médio Integrado, inclusive para jovens e adultos. Destaco que nesta ação o estado do Nordeste foi a região que mais recebeu recursos e mais teve escolas ampliadas com esse objetivo (SILVA *et al.*, 2015).

Neste sentido, há a transferência de recursos e responsabilidade sob a gestão do SFP brasileiro para estados e municípios sem qualquer participação de vozes da sociedade civil, como, por exemplo, dos sindicatos dos trabalhadores. Logo, o único foco do programa era a ampliação do ensino médio integrado (SILVA *et al.*, 2015; RUMMERT, 2005). Posteriormente, no governo Dilma quando da tentativa de concentrar os esforços do SFP

brasileiro apenas no Ministério da Educação, através de um novo programa que será detalhado mais a frente, o Brasil Profissionalizado é absorvido pelo PRONATEC.

#### **5.1.2.5 A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais)**

Os Institutos Federais têm início no governo Lula com a federalização das escolas construídas ou reformadas com recursos do PROEP nos municípios do país, em 2006. Essa é a primeira fase de expansão dessa Rede Federal neste governo(SOUZA, 2013). No ano seguinte, o governo federal publicou o Decreto n. 6.095/07 que estabeleceu diretrizes para o processo de integração da Rede Federal de educação. Assim, neste momento inicial as instituições poderiam, de forma voluntária, celebrar acordos de integração entre as diferentes escolas da Rede, tais como os CEFETS, as escolas agrotécnicas e as escolas vinculadas as universidades federais. Por último, de forma explícita, o Decreto institui que as escolas que aderissem ao modelo de IF teriam preferência no programa de expansão da Rede (BRASIL, 2007a).

Um ano mais tarde, o Ministro da Educação e o Ministro do Planejamento assinaram a proposta de mudança institucional da Rede Federal a partir da integração e reorganização de todas as escolas. Neste momento elas eram 140 instaladas em 23 estados do país. Todavia, a proposta estabelecia uma vinculação de oferta a fim de estimular a formação profissional de nível médio, isto é, cada IF deveria ofertar 50% das suas vagas deste nível e preferencialmente na modalidade integrada ao ensino médio. Além disso, outras 20% deveriam ser ofertadas na modalidade de licenciatura e programas especiais de formação pedagógica<sup>150</sup>.

Nos argumentos os Ministros entendem que essa nova organização pode abrir perspectivas para o Ensino Médio por meio de uma combinação de ciências naturais, humanidades e educação profissional. Dessa forma, poderia recompor a espinha dorsal do ensino médio. A administração dessa nova organização é executada pelo Colégio de Dirigentes, órgão consultivo formado pelos diretores das diferentes escolas e os Pró-Reitores (dirigentes que auxiliam o Reitor), e pelo Conselho Superior, órgão consultivo e deliberativo com

---

<sup>150</sup> Proposta original do PL. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=601743&filename=Avulso+-PL+3775/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=601743&filename=Avulso+-PL+3775/2008)> Acesso em: 26 out. 2019.

representantes dos docentes, dos estudantes, dos técnicos-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes<sup>151</sup>.

Uso como exemplo a composição estruturada pelo Instituto Federal de Brasília (IFB). Nele há a designação de duas federações patronais, uma sindical dos servidores do órgão, uma pela representação sindical dos estudantes do ensino técnico, um representante de uma central sindical dos trabalhadores, um representante dos trabalhadores rurais, um representante de empresa do setor público que desenvolva tecnologias, um representante do movimento negro, um representante do movimento de gênero, um representante da associação de pais e um representante de uma associação de defesa dos portadores de necessidades específicas<sup>152</sup>.

Destaco a heterogeneidade do grupo que participa do Conselho Superior do IFB. Ao que parece, nem todas as representações, das diferentes vocações ensinadas no IFB, participam das discussões sobre os avanços da qualificação para atendimento do mundo do trabalho. Seria importante essa participação, haja vista que é este conselho que define os planos de curso que serão ofertados na instituição. Em uma breve pesquisa no sítio *online* do IFB há cursos em pelo menos cinco diferentes eixos tecnológicos, apenas delimitando os cursos de nível médio. Logo, com apenas duas representações patronais e uma sindical não há a garantia de todas as vozes, exceto o eixo tecnológico rural que tem representante dos trabalhadores. Todavia, das dez escolas que compõe o IFB apenas uma é do eixo tecnológico rural<sup>153</sup>.

Por fim, o PL foi submetido ao Legislativo em caráter de urgência e sancionado em dezembro do mesmo ano. Logo, foram criados trinta e oito Institutos Federais em todas as unidades da federação do país. Todavia, ainda havia a continuidade da oferta de formação profissional em diferentes modalidades e níveis, herança do período anterior.

### 5.1.2.6 Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Logo no primeiro ano do Governo Dilma Rousseff, em outubro, é instituído o PRONATEC. Com base na Lei n. 12.513/11, que alterou a legislação do seguro-desemprego, do abono salarial e do FAT. Também alterou a legislação da seguridade social e a do

---

<sup>151</sup> Proposta original do PL. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=601743&filename=Avulso+-PL+3775/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=601743&filename=Avulso+-PL+3775/2008)> Acesso em: 26 out. 2019.

<sup>152</sup> Resolução nº 004-2016/CS-IFB. Disponível em:

<[https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014\\_2016\\_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf](https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014_2016_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf)> Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>153</sup> Resolução nº 004-2016/CS-IFB. Disponível em:

<[https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014\\_2016\\_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf](https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014_2016_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf)> Acesso em: 27 out. 2019.

financiamento ao estudante do ensino superior e o PRO-UNI. Essa nova Lei tinha como finalidade ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2011).

Da proposta originária do Poder Executivo constava assinatura de quatro diferentes ministros, Educação, Trabalho, Fazenda e Desenvolvimento Social. Na Câmara Federal o relator que elaborou o relatório final era da base do Governo, Alex Canziani do PT/PR. Dessa forma, em seu parecer ele considerou a proposta como uma das melhores matérias tramitadas naquele ano no Congresso Nacional, pois tinha como objetivo qualificar o trabalhador a fim de acabar com o apagão da mão de obra e encaminhar o beneficiário do seguro-desemprego para a qualificação. Porque, no entendimento dele, havia um desvirtuamento do benefício, pois trabalhadores faziam acordo com patrões para serem demitidos após o tempo mínimo no emprego. Assim, o deputado afirmou que o benefício se tornou uma profissão no país<sup>154</sup>.

No Senado Federal a relatora foi a Senadora Marta Suplicy pelo PT/SP e em sua análise ela destacou que o “PRONATEC configura um conjunto articulado de ações que, na verdade, visa aumentar oportunidades de formação e de educação profissional e tecnológica para estudantes e trabalhadores brasileiros”. Dessa maneira, o plenário aprovou o projeto sem o aditivo de qualquer emenda<sup>155</sup>.

A mudança primordial em relação aos programas anteriores é o modelo de pactuação de vagas que centralizou as ações de qualificação, anteriormente pulverizados, em um único sistema. Assim, houve um forte protagonismo do Ministério da Educação. O contexto deste foi o entendimento de alguns atores do governo, à época, que o Ministério do Trabalho não compreendia bem a função social da qualificação, pois apenas ofertar o curso não era garantia de oportunidades concretas de emprego. Tanto que a ideia inicial era que o PRONATEC fosse gerido pelo Ministério do Trabalho, mas não houve empenho desta equipe em formular o desenho da política. De forma concomitante, no Ministério da Educação acontecia a discussão de uma política voltada para os cursos técnicos. Portanto, houve a junção dos cursos de qualificação com a discussão dos cursos técnicos e isso se tornou o PRONATEC (FASOLO, 2018).

Dessa forma, a formação do trabalhador voltava para a alçada da Educação. Esperava-se assim a elevação da qualidade dos cursos, pois com a pulverização da oferta de cursos em

---

<sup>154</sup> Parecer do Relator, pela comissão de constituição e justiça e de cidadania, às emendas de plenário oferecidas ao PL nº 1.209/11. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=916145&filename=PEP+1+CCJC+%3D%3E+PL+1209/2011](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=916145&filename=PEP+1+CCJC+%3D%3E+PL+1209/2011)> Acesso em: 17 out. 2019.

<sup>155</sup> Diário do Senado Federal nº 175 de 2011.

instituições sem a vocação para a formação profissional, ocorridas sob a gestão do Ministério do Trabalho, houve desvios de finalidades do uso dos recursos (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019). Ademais, havia o entendimento que os cursos deviam ser ofertados pelo interesse da sociedade civil ou por demandas dos arranjos produtivos (FASOLO, 2018).

Além disso, havia a meta de atender lugares remotos do país para democratizar o acesso a formação profissional. Para isso, usaria a estrutura multivariada de instituições municipais, estaduais e da união com vocação em qualificar para o trabalho. Nesta, os responsáveis pela demanda não eram mais as Comissões Municipais e Estaduais de Emprego, mas sim os Ministérios. Destaque para o Ministério de Desenvolvimento Social, pois com a nova vinculação do pagamento do seguro desemprego a frequência em cursos de qualificação se alcançou uma população nunca antes atendida, pessoas sem qualificação que sequer procuravam agências de emprego formal, na sua grande maioria mulheres chefes de família (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; FASOLO, 2018).

Os recursos não seriam alocados apenas para o atendimento dos cursos de rápida qualificação, pois havia, também, destinação para a continuidade da expansão da Rede Federal, para cursos de formação profissional a distância e para a continuidade do programa Brasil profissionalizado. Entre os anos de 2011 e 2015 houve a aplicação de mais de R\$ 15 bilhões. Não obstante, mais da metade desses recursos foram aplicados em cursos de rápida qualificação (FERES, 2015).

Essa nova política de qualificação estabeleceu um Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional que tinha como atribuição promover a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2011). Os detalhes de composição deste foram publicadas mais de um ano depois através do Decreto n. 7.855/12. Neste havia apenas representantes dos Ministérios do governo federal. O mesmo, estabeleceu que o Ministro da Educação instituiria um Fórum Nacional a fim de promover a articulação interfederativa sobre as políticas de formação (BRASIL, 2012a). Assim, seis meses depois, através da Portaria da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC) n. 471/13, foi estabelecido o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional com a participação de 22 entidades de representação que atendiam desde governos estaduais passando pelos representantes dos empresários e trabalhadores e finalizando com a representação dos estudantes<sup>156</sup>. Todavia, esse era um colegiado consultivo.

---

<sup>156</sup> Portaria MEC n. 471, de 03 de junho de 2013.

Cada uma destas representações se reuniu apenas por três vezes. Não obstante, o fórum entendia que sua representação consultiva não estava colaborando com engajamento das ações de formação profissional. Por isso, requeria que o fórum tivesse poder deliberativo igual ao Conselho, principalmente as entidades sindicais. Todavia, essa mudança nunca aconteceu. Logo, os trabalhadores não estavam envolvidos diretamente com o andamento do PRONATEC (FASOLO, 2018).

Apesar de todo esse arcabouço legal para estruturar melhor a oferta e demanda de qualificação profissional o PRONATEC foi mais um programa que estimulou cursos de rápida qualificação. Inclusive no seu planejamento inicial previa o dobro de matrículas em qualificação rápida do que em cursos técnicos (FERES, 2015). Assim, houve a reprodução da fórmula dos programas anteriores onde o número de horas e os tipos de curso determinavam a remuneração a ser repassada para as instituições executoras (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019).

Um entrevistado que atuou no MEC durante o PRONATEC assim relatou os resultados de matrículas do PRONATEC no período 2011-2016:

Os cursos de rápida qualificação representaram 77% das matrículas da modalidade Bolsa-Formação entre 2011 e 2016. O programa Brasil Profissionalizado matriculou em torno de 45 mil estudantes em cursos técnicos. Os cursos técnicos de educação a distância tiveram em torno de 380 mil matrículas. Ou seja, somadas todas as ações de cursos técnicos do PRONATEC, estes representam apenas 53% do total de matrículas dos cursos de rápida qualificação (Entrevistado 10).

É importante ressaltar que os cursos de rápida qualificação deveriam ter entre 160h até 400h. Não obstante, em torno de 84% do catálogo de cursos de rápida qualificação tem duração de até 200h. Além disso, a interiorização da qualificação profissional, a fim de ampliar o acesso a qualificação prevista no planejamento inicial, não aconteceu. Porque as regiões mais beneficiadas pelo programa foram onde a população tinha mais anos de escolaridade. Além disso, os cursos ocorrem na sua grande maioria no SENAI, e SNAs, sendo responsável por 70% da oferta (COSTA, 2015).

Por outro lado, quando havia a oferta de cursos para uma população mais carente em áreas mais afastadas a evasão era grande, pois os instrumentos de comunicação estavam inadequados a realidade dos estudantes, os cursos não eram de interesse para os estudantes, havia ausência de estrutura para atender aos filhos dos estudantes e dificuldade de deslocamento para os locais. O que dificultava mais ainda a oferta de cursos fora das regiões mais afastadas (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).



Um dos entrevistados assim explica a relação do programa com o SENAI:

Não houve aumento do portfólio da oferta do SENAI, mas apenas aumento dos recursos. Aquilo que a instituição fazia naturalmente era cancelado pelo PRONATEC. Dessa maneira, governos de todas as esferas aportavam mais recursos na instituição. Logo, sempre surge o problema da gestão financeira (Entrevistado 01).

Outro entrevistado assim relatou como se dava a comprovação de dados dos cursos ofertados pelas SNAs:

Os dados provenientes dos SNAs sobre o PRONATEC não eram auditados antes de serem somados aos dados do PRONATEC. Não era possível saber se havia aumento da oferta das SNAs. Entretanto, esse controle era feito sobre a Rede Federal. Porque PRONATEC era uma coisa e SISUTEC outra. (Entrevistado 10)

De forma adicional, houve uma forte centralização das ações do programa em um único Ministério. Além disso, o conselho deliberativo não tinha qualquer representação dos empresários ou de trabalhadores. Dessa maneira, houve uma mudança significativa no gerenciamento do controle de oferta e demanda dos cursos de rápida qualificação que antes eram organizados pelos conselhos estaduais e municipais de emprego. Por fim, não houve qualquer citação na legislação ou em documentos oficiais sobre os cursos de aprendizagem.

#### **5.1.2.6.1 Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica**

De forma paralela ao PRONATEC (FASOLO, 2018), na tentativa de coordenar as ações do SFP brasileiro, foi instituído o Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica (CONPEP) através da Portaria SETEC/MEC n. 45/13. Desta maneira, uma ação de uma secretaria integrante do Ministério da Educação. Este comitê tem composição muito próxima ao CODEFAT (FASOLO, 2018) com representantes das SNAs, do MEC, do MTE, dos conselhos estaduais e nacional de educação, do fórum de dirigentes da Rede Federal e de centrais sindicais<sup>157</sup>.

De acordo com a intenção dos dirigentes da SETEC/MEC, o CONPEP buscava organizar e unificar as ações **consultivas** relativas às políticas nacionais do SFP brasileiro. Todavia, este comitê atentou-se a reformular o catálogo nacional de cursos e não atuou de forma estratégica a fortalecer e organizar as políticas do SFP brasileiro. Porque a falta de tradição do

---

<sup>157</sup> Portaria SETEC nº 45, de 23 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/64473754/dou-secao-1-24-12-2013-pg-37>> Acesso em: 16 jan. 2020.

MEC em dialogar com os atores do mundo do trabalho e a existência de ações paralelas na mesma secretaria pulverizavam as pautas do comitê sobrepondo as questões estratégicas (FASOLO, 2018).

### **5.1.3 As ações no Ministério do Trabalho**

#### **5.1.3.1 Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**

Inicialmente denominado Plano Nacional de Educação Profissional, o PLANFOR teve sua concepção na construção social do trabalho, isto é, pela primeira vez haveria a participação de sindicatos nas discussões sobre a qualificação do trabalhador. Além do mais, no arco organizacional do novo programa haveria uma ligação entre as comissões, o CODEFAT e as Comissões de Emprego para estabelecer as competências necessárias para os trabalhadores (CASTIONI, 2002). Não obstante, sua concepção e gestão tiveram como atores pessoas ligadas ao SENAI e SENAC. O objetivo era qualificar e requalificar pelo menos 20% da população economicamente ativa o que significava, na época, capacitar 15 milhões de pessoas por ano (CUNHA, 2005).

Este programa aconteceria sob a coordenação da nova secretaria criada em 1996 no Ministério do Trabalho. A Secretaria Nacional de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) chamou a si a responsabilidade de coordenar toda a oferta de educação profissional do país. Neste novo contexto, primeiramente a secretaria contava com a participação maciça das SNAs, mas divergente da missão delas sob os destinatários<sup>158</sup> do novo programa a Sefor, através dos recursos do FAT, construiu uma rede com mais de 20 mil entidades, de variadas vocações, para atuar nesse novo programa (CUNHA, 2005).

Dessa forma, foi um programa para auxiliar os trabalhadores na busca do emprego com ações integradas na orientação, recolocação e qualificação profissional. Esses preceitos estavam previstos na legislação do seguro desemprego de 1990 e na criação do FAT em 1994 (CASTIONI, 2002). Porque devido a abertura de mercado realizada no governo Collor ocorreu uma forte desindustrialização e a diminuição das possibilidades de emprego. Assim, colaborou com o desenvolvimento dos trabalhadores desempregados em novas tecnologias (CUNHA, 2005). Dessa forma, o programa estabeleceu uma lógica de oferta de acordo com as demandas

---

<sup>158</sup> Os destinatários divergentes, foco da Sefor, eram os marginalizados do trabalho. Enquanto o SENAI tinha como foco o trabalhador.

das Comissões Municipais de Emprego, Comissões Estaduais e o CODEFAT. Uma engenharia inédita na história do SFP brasileiro, pois nestas Comissões haviam representantes de governo, empresários e trabalhadores de forma paritária (CASTIONI, 2002).

Ademais, o PLANFOR foi um programa de grade proporções de qualificação profissional, pois atendeu um conjunto amplo de ações, inclusive com avanços na constituição dos itinerários formativos, isto é, percursos formativos para que o estudante se capacite em uma grande área de atuação (CASTIONI, 2013). De forma mais específica, havia inclusive cursos de curta duração (40h) para ensinar aos trabalhadores aspectos pontuais. Por exemplo, como se portar no local de trabalho, como controlar emoções, como se apresentar em uma entrevista e como elaborar um currículo. De forma resumida, capacitar o indivíduo ao ponto de se vender melhor para o mercado (CASTIONI, 2002).

Destaco que em 1998, esse programa conseguiu capacitar quase 7 milhões de pessoas com recursos na ordem de 409 milhões de reais (CUNHA, 2005). De forma mais ampla, entre 1995 e 2000 o programa teve em média R\$ 300 milhões de reais anuais. Neste período, mais de 15 milhões de trabalhadores foram beneficiados em mais de 4840 municípios do país (CASTIONI, 2002). De forma adicional, a carga horária média dos cursos oferecidos foi de 60 horas (BRASIL, 2003).

Esta grande capilaridade justifica a ampla rede de estabelecimentos envolvidos na qualificação, inclusive sem a *expertise* na área de qualificação. Além do mais, o SENAI não foi uma instituição atuante neste novo programa. Porque o foco dele estava em qualificar desempregados. Dessa maneira, o SENAI não tinha interesse em qualificar trabalhadores que não estivessem atuando no mercado de trabalho. Por mais este motivo, praticamente todos os cursos do programa foram executados de forma terceirizada ou através de parcerias com instituições não governamentais ou governamentais (CUNHA, 2005).

Entretanto, essa capilaridade apresentou alguns problemas. Primeiro, a maioria dos cursos focaram em ofícios com tendência a serem superados. Segundo, uma pulverização de ações distribuídas em diferentes agências executoras. Terceiro, falta de controle qualitativo, quantitativo e de orçamento das agências executoras. Quarto, sem acompanhamento do percurso profissional dos egressos. Quinto, os cursos abertos, sem a encomenda de empresas, não dialogavam com o arranjo produtivo da localidade. Sexto, o uso dos recursos do FAT seguiu como política populista, pois havia barganha para onde os recursos seriam distribuídos de acordo com o apoio oferecido por estados, prefeituras e sindicatos ao governo central (FOGAÇA, 2003).

Ao mesmo tempo, denúncias de corrupção sobre “alunos-fantasmas” ocorreram no decorrer do programa, pois não havia distinção entre o número de pessoas que realizavam os cursos e o número de matrículas, isto é, uma mesma pessoa era contada até por 15 vezes. Porque devido a baixa carga horária dos cursos era possível a mesma pessoa participar de diferentes cursos. Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU) apontavam que mais de 90% das fichas de inscrição apresentavam problemas (CASTIONI, 2002).

Por tudo isso, o PLANFOR falhou em “articular a qualificação profissional com o sistema educacional, contribuindo, assim, para a consistente elevação da escolaridade dos trabalhadores” (CASTIONI, 2013, p. 29). Porque os atores que desenharam esse programa se basearam na teoria econômica de que o sucesso no mercado de trabalho é diretamente dependente das habilidades adquiridas em cursos de qualificação que atendam apenas a demanda do mercado. Dessa forma, o trabalhador será capaz de buscar a melhor remuneração no mercado. Contudo, o “trabalhador, ao lançar-se no mercado, passa a ser um agente passivo, uma vez que é o capital quem determina o seu uso” (CASTIONI, 2013, p. 29).

### **5.1.3.2 Plano Nacional de Qualificação**

No governo Lula, o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Esse foi construído através de consulta pública a partir de um seminário nacional e fazia parte do Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal. Todos os atores tiveram voz no processo de construção deste programa. Assim, sob a tutela do Ministério do Trabalho foram apresentadas quais seriam as necessidades de avanço em relação ao PLANFOR (BRASIL, 2003).

Primeiro, esperava-se uma mudança política da gestão dos recursos. Dessa forma, o novo programa tinha como objetivo atender toda a população sem amarras políticas. Segundo, conceitualmente o novo programa entende o trabalho como essencial para a vida. Neste sentido, a qualificação tornar-se-ia uma relação social. Terceiro, mudança institucional com definição clara sobre os papéis dos atores (empresários, governo e sindicatos) no processo de qualificação. Quarto, perspectiva na elevação da qualidade dos cursos de capacitação a fim de elevar a escolaridade do trabalhador. Quinto, aprimorar os processos de prestação de contas dos gastos públicos a fim de evidenciar transparência nos critérios de distribuição dos recursos (BRASIL, 2003).

Todavia, apesar de alardear que nascerá um novo programa a resolução do CODEFAT n. 333/2004 é praticamente uma cópia da Resolução n. 258/2000. A razão está nas entidades

que poderiam oferecer qualificação. No novo programa aumenta o número de entidades que poderiam oferecer cursos, inclusive o Sistema S. Todavia, os executores da área do mercado não comungavam com as novas concepções do PNQ (KRUGER, 2006). Lembro que, o CODEFAT têm um conselho tripartite. Dessa forma, entendo que houve uma maior influência dos empresários (HACKER; PIERSON, 2002) na concepção da nova resolução, mesmo com documentos iniciais do programa convergindo para uma política de qualificação com um olhar mais social.

Outro fato relevante é descumprimento da resolução do CODEFAT n. 333/2003 sobre a necessidade de apresentar nas propostas de cursos mecanismos de encaminhamento do concluinte para o mercado de trabalho. O relatório do TCU apontou que os planos aprovados não apresentavam mecanismos de efetiva continuidade para o mercado (KRUGER, 2006). Porque não havia convergência entre os cursos e as ocupações determinadas pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

Isso reforça, mais uma vez, que não houve uma convergência entre as ideias iniciais do programa e a sua execução. Simplesmente porque as bases institucionais e operacionais do PLANFOR são preservadas (KRUGER, 2006). Por isso, apresentou os mesmos problemas de “ações integradas de orientação e recolocação profissional” (CASTIONI, 2013, p. 31). Ademais, não houve a mesma quantidade de recursos do Programa anterior (CASTIONI, 2013).

Diante do exposto, o PNQ foi uma extensão do PLANFOR, pois continuou a ofertar cursos desarticulados da escolaridade do trabalhador. De forma adicional, não houve a construção de itinerários formativos que elevassem os conhecimentos do trabalhador para obter determinada profissão. Porque eles tinham muitos certificados, mas sem conexão com a formação de um ofício. Outro problema era a falta de padronização de critérios para a oferta de cursos de rápida qualificação, pois estes estavam mobilizados em uma ampla rede de formação profissional (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010).

### **5.1.3.3 Plano Nacional de Inclusão de Jovens – Trabalhador**

O ProJovem Trabalhador foi uma iniciativa inserida no ProJovem. Este programa foi instituído no âmbito da Secretária-geral da Presidência da República como política pública específica a fim de atender jovens de 15 a 24 anos de idade que, em 2005, representavam 20% da população brasileira. Neste sentido, uma das metas deste programa era a preparação para o

mundo do trabalho em consonância com a Constituição Federal. Porque havia muitos jovens sem acesso à formação escolar e à inserção no mundo do trabalho<sup>159</sup>.

Neste contexto, o ProJovem Trabalhador foi regulamentado pelo Decreto n. 6.629/08, e teve como objeto os jovens de 18 a 29 anos a fim de inseri-los no mundo do trabalho através de qualificação social e profissional. Dessa forma, os jovens deveriam estar desempregados, ter renda *per capita* familiar de até um salário-mínimo e sem escolaridade de nível superior. Neste sentido, as ações seriam geridas pelos Estados, Municípios ou entidades de direito público ou privado sem fins lucrativos (BRASIL, 2008).

Essa política teve caráter emergencial e experimental a fim de proporcionar, de maneira integrada, na modalidade presencial a perspectiva de conclusão do ensino fundamental, habilidades ligadas a qualificação profissional e social a partir da realização de ações de interesse público e com o uso de recursos tecnológicos (MOREIRA; FARIAS, 2013).

A meta de qualificação de jovens para cada ente federativo seria de acordo com a demanda existente de intensidade de desemprego juvenil e vulnerabilidade socioeconômica, média dos últimos três anos do Cadastro-Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), índice de desenvolvimento humano (IDH) e proporção da população economicamente ativa juvenil desocupada em relação à população economicamente ativa total (BRASIL, 2008).

Os cursos de qualificação social e profissional eram de 350h, exatamente, definidos pelo MTE e divulgados por portaria específica. A evasão não poderia ser superior a 10% das ações ou dos cursos para atender a meta de qualificação. Por último, era necessária a inserção de pelo menos 30% dos jovens atendidos das seguintes formas: Emprego formal; Estágio ou jovem aprendiz; e por formas alternativas geradoras de renda. Destaco que para a alternativa geradora de renda não havia qualquer exigência de comprovação legal (BRASIL, 2008).

Todavia, pesquisas têm mostrado dificuldades desta política em não atender as demandas do mundo produtivo, principalmente de perfis tecnológicos mais avançados (MOREIRA; FARIAS, 2013). Porque vinha ocorrendo, de forma recorrente, uma desarticulação das ações de qualificação profissional com as de elevação de escolaridade, repasse de recursos para entidades de direito privado, sem fins lucrativos, sem o devido acompanhamento e monitoramento e cursos desenhados de forma fragmentada e desarticuladas entre si para inserção no mundo do trabalho (DELUIZ, 2010).

---

<sup>159</sup> Proposta original e exposição de motivos da MPV n° 238/2005. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=266881&filename=MPV+238/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=266881&filename=MPV+238/2005)> Acesso em: 09 jan. 2020.

#### 5.1.3.4 O resgate da aprendizagem como etapa formativa

Em 2000, ocorreram alterações na legislação do contrato de trabalho da aprendizagem. Logo, 57 anos mais tarde ocorreu a rediscussão sobre a legislação da aprendizagem. Destaco primeiramente que o autor das exposições de motivos para tal alteração foi o Ministro do Trabalho, sem qualquer contribuição do Ministério da Educação<sup>160</sup>. Este elemento indica que a aprendizagem é assunto exclusivo do MTE.

Dessa forma, primeiro, ele entende que é importante expandir a aprendizagem para instituições sem a vocação na formação profissional. E reproduzo o trecho no qual ele justifica essa necessidade: “entidades sem fins lucrativos com o objetivo de prestar assistência ao adolescente e a educação profissional, registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente”<sup>161</sup>. Logo, as novas entidades que poderiam oferecer aprendizagem não estavam articuladas com as questões do trabalho ou educação, mas sim com as questões dos direitos da criança e do adolescente<sup>162</sup>.

Segundo há o condicionamento da validade do contrato apenas para estudantes que não tinham concluído o ensino fundamental. Entendo assim, que não havia uma preocupação em atrelar a continuidade do contrato com a frequência para estudantes sem o nível médio. Terceiro, há a determinação que o contrato de aprendizagem seja de no máximo dois anos. Historicamente, toda a legislação em torno desse contexto, como a Lei n. 3.552/59, sempre se preocupou com o mínimo de tempo. Contudo, essa nova legislação determinou o tempo máximo de contrato de aprendizagem, e tem vigência até os dias atuais<sup>163</sup>.

Quarto, o PL determina que todas as empresas no país devem contratar no mínimo cinco por cento e no máximo quinze por cento dos trabalhadores existentes que demandem formação profissional. Quinto alterou a idade de celebração de contrato de aprendizagem que anteriormente era entre doze anos até dezoito anos. Agora apenas estudantes entre quatorze e dezoito anos poderiam celebrar contrato de aprendizagem. Por último, ficou proibida a

---

<sup>160</sup> Dôssie PL 2845/2000. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000)> Acesso em: 25 out. 2019.

<sup>161</sup> Dôssie PL 2845/2000. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000)> Acesso em: 25 out. 2019.

<sup>162</sup> Dôssie PL 2845/2000. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000)> Acesso em: 25 out. 2019.

<sup>163</sup> Dôssie PL 2845/2000. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000)> Acesso em: 25 out. 2019.

presença de aprendizes nos locais e serviços perigosos ou insalubres de acordo com a Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho<sup>164</sup>.

O Ministro do Trabalho à época era Francisco Dornelles do PPB. Ele atuou com Tancredo Neves antes do início do regime militar. Ademais, teve cargos no governo durante o período do regime. Por isso, é difícil afirmar qual era o espectro político, pois atuou no passado no PFL, quando constituinte<sup>165</sup>. Assim, ele e seu partido faziam composição com a base de apoio de FHC. Por isso, a escolha do nome de Francisco Dorneles para o cargo de Ministro. FHC enviou a proposta com pedido de urgência de apreciação do Legislativo. Assim, o Projeto sofreu poucas alterações e tornou-se a Lei n. 10.097/00.

No ano seguinte, o Decreto n. 5.598/05 ampliou a idade de celebração de contrato de aprendizagem iniciando em quatorze anos e elevando para até os vinte e quatro anos. Essa ação tinha como objetivo estimular jovens acima de dezoito anos a realizar programa de aprendizagem em locais proibidos pela Lei para menores de idade. Ademais, determina que o aprendiz deve prioritariamente ser matriculado nos SNAs. Assim, era possível que entidades sem fins lucrativos oferecessem programa de aprendizagem, mas o MTE deveria em conjunto com o MEC editar normas para avaliar as competências destas entidades (BRASIL, 2005). Todavia, o Decreto é assinado apenas pelo Presidente Lula e o Ministro do Trabalho Luiz Marinho. Por mais uma vez, a aprendizagem, mesmo que com colaboração do Ministério da Educação, era assunto praticamente exclusivo do Trabalho.

Com o Decreto n. 5.598/05 há a tentativa de resgatar a aprendizagem no país. Porque as SNAs estavam ofertando em sua maioria apenas cursos de curta duração (TAFNER, 2006). Neste sentido, em 2007, o MTE editou a Portaria n. 615, criando o Cadastro Nacional de Aprendizagem a fim de arrolar as entidades responsáveis pela oferta de formação técnico-profissional metódica<sup>166</sup>.

Nesse ínterim, um entrevistado assim explica as ações que motivaram a criação do fórum:

O governo estava preocupado com a questão do primeiro emprego para o jovem. Por este motivo, iniciou políticas pontuais no MTE, de forma mais específica no departamento da juventude, a fim de inserir mais o jovem no mercado. Neste sentido,

<sup>164</sup> Dôssie PL 2845/2000. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1121176&filename=Dossie+-PL+2845/2000)> Acesso em: 25 out. 2019.

<sup>165</sup> Cf. VELASQUEZ, Musa Clara; *et. al.* Dorneles, Francisco. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

<sup>166</sup> Portaria MTE nº 615/2007. Disponível em: <[http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/p\\_20071213\\_615.pdf](http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/p_20071213_615.pdf)> Acesso em: 14 dez. 2019.



reerguer a aprendizagem no país era uma tentativa de inserção destes jovens (Entrevistado 11).

Um ano depois o MTE criou, via Portaria n. 983/08, o Fórum Nacional de Aprendizagem (FNAP) com representantes do governo, das associações patronais e das associações sindicais. Dessa forma, o fórum tinha como objetivo debater entre as instituições formadoras, órgãos de fiscalização e as representações de capital e trabalho ações a fim de mobilizar as empresas na contratação dos aprendizes. Ademais, monitora e avalia o alcance das metas de contratação e efetividade na oferta de programas de aprendizagem profissional. Este fórum tem representação também de entidades não governamentais e da sociedade civil. Logo, um fórum com representações de diferentes ramos da sociedade<sup>167</sup>.

No outro ano o MTE editou mais uma Portaria sob o n. 1.535/09 criando o Comitê Permanente de Aprendizagem Profissional a fim de analisar as propostas de acordos de cooperação técnica em âmbito regional ou nacional para subsidiar as ações das secretarias, no âmbito do MTE, responsáveis pela aprendizagem profissional<sup>168</sup>. Em 2012, o MTE, através da Portaria n. 723/12 estabeleceu o Catálogo Nacional de Programas de Aprendizagem Profissional (CONAP). Dessa forma, a partir deste momento todos os cursos de aprendizagem deveriam ter consonância com o catálogo. Ademais, ele está articulado com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e assim deve constar no contrato de trabalho do aprendiz a respectiva ocupação<sup>169</sup>.

Essas Portarias e Regulamentos evidenciam que a aprendizagem no período democrático tem sido regulada apenas pelo MTE. Porque, primeiro, todas as publicações ocorreram neste ministério. Segundo, o CONAP utiliza a CBO sem informações de competências necessárias a serem adquiridas para obter o perfil de formação profissional. Dessa maneira, não há uma relação de construção de um itinerário formativo o que evidencia a falta de convergência entre experimentação prática e a dimensão formativa. Terceiro, há uma relação direta da carga horária do curso de formação profissional para estabelecer a carga horária da aprendizagem profissional. Este fato é inviável, pois ao que parece desconsidera o tempo de trabalho como carga horária de formação. Por último, grande parte dos cursos é para maiores

---

<sup>167</sup> Portaria MTE nº 983/2008. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=210634>> Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>168</sup> Portaria MTE nº 1.535/2009. Disponível em: <<https://www.contabeis.com.br/legislacao/195141/portaria-mte-1535-2009/>> Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>169</sup> Portaria MTE nº 723 /2012. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mte-723-2012.htm>> Acesso em: 14 dez. 2019.

de idade devido à restrição de menores em lugares insalubres. Assim, impede a qualificação da juventude através de aprendizagem profissional<sup>170</sup>.

Diante do exposto, um entrevistado assim explica, em detalhes, as dificuldades operacionais da oferta de aprendizagem no país:

Primeiro, apenas com a inserção da modalidade aprendizagem no CAGED a partir de 2005 foi possível fiscalizar melhor os espaços de aprendizagem. Segundo, a falta de SNAs em todos os municípios brasileiros estimula que organizações sem vocação ofertem cursos de aprendizagem. Terceiro, a Rede Federal tem fraca atuação na oferta de cursos de aprendizagem. Quarto e último, os serviços de emprego desconhecem a modalidade e assim, não ofertam para os jovens (Entrevistado 11).

Por fim, o FNAP entre 2008 e 2014 elevou de 134 mil contratos de aprendiz para 404 mil, praticamente quadruplicou. Entre 2005 e 2018 um pouco mais de 3,5 milhões de aprendizes foram contratados. Todavia, ainda está longe da meta estabelecida na I Conferência Nacional de Aprendizagem de alcançar 1.2 milhões de contratos ativos ano<sup>171</sup>. Ademais, desde 2014 os números de contratos ativos ano estabilizou sempre próximo à 400 mil<sup>172</sup>. De forma detalhada, em 2018, 57% das ocupações foram de auxiliar de escritório e assistente administrativo<sup>173</sup>. Em 2015, esta porcentagem representava 62% (LEAL, 2017).

Isto mostra um deslocamento entre oferta e demanda, porque, além de alta concentração de aprendizes em atividades administrativas, em 2015, as dez ocupações mais registradas nos contratos de aprendizes representavam 87% de todos os aprendizes. De forma comparativa, na Alemanha as dez ocupações mais registradas representam 36% de todos os aprendizes (LEAL, 2017). Neste sentido, o mercado não tem conseguido absorver os aprendizes das ocupações administrativas, pois, no período 2007-2015, o número de formados tem crescido substancialmente, enquanto a demanda tem se mostrado estável, conforme evidenciado na Figura 15, a seguir.

---

<sup>170</sup> Portaria MTE nº 723 /2012. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mte-723-2012.htm>> Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>171</sup> Meta estabelecida de acordo com a cota mínima de 5% de aprendizes estabelecida pela Lei 10.097/00.

<sup>172</sup> Boletim da Aprendizagem Profissional – Janeiro à Dezembro de 2018.

<sup>173</sup> Boletim da Aprendizagem Profissional – Janeiro à Dezembro de 2018.

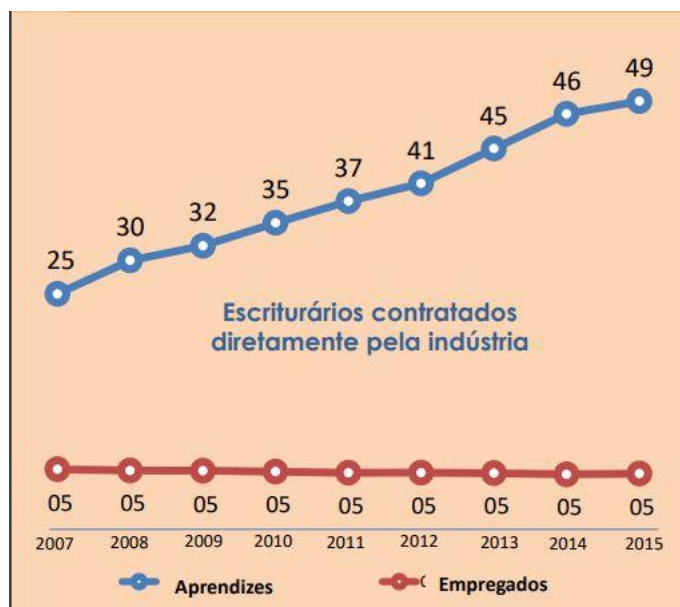


Figura 15 – Relação de oferta e demanda entre aprendizes e abertura de vagas de emprego formal nas ocupações administrativas (em porcentagem).

Fonte: Leal (2017, n. p.).

De forma resumida, há muito que avançar ainda sobre a aprendizagem, pois existem espaços obrigatórios de aprendizagem que não tem sido preenchido no Brasil<sup>174</sup>. Todavia, não há entidades formadoras das SNAs em todos os municípios e quando há elas exigem um número mínimo de estudantes para formar turma, pois é de responsabilidade da empresa matricular o aprendiz em um serviço de aprendizagem. Por isso, algumas empresas além de pagarem o imposto para a aprendizagem oficial ainda pagam pelo serviço de qualificação das organizações, sem vocação de formação (CASTIONI, 2016). Ademais, tem havido um deslocamento entre oferta de aprendizes e a demanda de abertura de vagas de emprego formal (LEAL, 2017).

#### 5.1.3.4.1 Projeto Escola de Fábrica

Em junho de 2005, através de uma Medida Provisória, o Ministro da Educação, em conjunto com o Ministro do Trabalho, enviou a proposta da Escola de Fábrica. Essa proposta tinha como objetivo oferecer formação profissional inicial e continuada a jovens de baixa renda para a iniciação à formação para o trabalho em empresas. Os ministros deixam claro que não

<sup>174</sup> Boletim da Aprendizagem Profissional – Janeiro à Dezembro de 2018.

há qualquer intenção na formação ou qualificação técnica-profissional destes jovens. Por este motivo, não se confunde com o contrato de aprendizagem previsto em legislação<sup>175</sup>.

A avaliação dos estudantes e a certificação ocorriam sob a responsabilidade de instituições oficiais de educação profissional, das organizações públicas civis e entidades privadas sem fins lucrativos credenciadas junto as autoridades educacionais competentes. Assim, abriu o leque para entidades sem vocação em formação profissional em gerir a manutenção e o desenvolvimento de ensino com recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Estes eram direcionados a fim de prover infraestrutura física de espaços educativos específicos, disponibilizar pessoal para atuar como instrutores, **indicar a necessidade de cursos** e arcar com as despesas de implantação dos espaços educativos, transporte, alimentação e uniforme dos alunos. Assim, além das SNAs, entidades sem vocação em qualificação profissional eram responsáveis por definir a necessidade do curso. Além disso, os estudantes receberam uma bolsa-auxílio a fim de incentivar a permanência dos mesmos nos cursos<sup>176</sup>.

Neste sentido, o projeto foi uma tentativa de verticalizar o ensino com a iniciação para o trabalho atrelado à elevação da escolaridade. Dessa forma, esperava-se que após o curso no projeto os egressos continuassem sua profissionalização técnico metódica nas próprias empresas com contratos de aprendizagem. Entretanto, o projeto foi descontinuado porque não havia uma legislação específica para que os estudantes atuassem como aprendizes.

Sobre a questão, assim se expressam dois entrevistados<sup>177</sup>:

Não havia uma regulamentação de atuação do jovem na empresa, pois ele não estava inserido em um programa de aprendizagem. Por isso, o programa não pôde ser continuado (Entrevistado 11).

Não conseguimos um acordo com o MTE para criar a figura do estudante do Escola de Fábrica, para obter respaldo legal da sua atuação na empresa. Por este motivo, a empresa não podia contratar o seguro para este estudante que atuava como um “aprendiz” na empresa (Entrevistado 12).

---

<sup>175</sup> Proposta original e exposição de motivos da MPV 251/2005. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=315401&filename=MPV+251/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=315401&filename=MPV+251/2005)> Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>176</sup> Proposta original e exposição de motivos da MPV 251/2005. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=315401&filename=MPV+251/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=315401&filename=MPV+251/2005)> Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>177</sup> Relatório de Pesquisa Projeto Escola de Fábrica: Percepções e Conclusões. Realização: Universidade de Brasília/Faculdade de Educação/Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação e Trabalho.

Vale destacar que havia critérios específicos de atendimento destes jovens, pois deveriam estar entre 16 e 24 anos de idade, ter renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio e estar matriculado na educação básica regular ou de educação de jovens e adultos. Por isso, um projeto para atender jovens em vulnerabilidade social para a iniciação ao trabalho. Todavia, não houve o atrelamento do projeto com qualquer conselho, com participação da sociedade civil, que discutiria as necessidades de qualificação dos jovens relacionados com a demanda do mundo produtivo<sup>178</sup>.

### 5.1.3.5 Os Serviços Nacionais de Aprendizagem no período democrático

Após um longo período de um regime que diminuiu as receitas das SNAs a palavra de ordem nessas instituições era autonomia. Logo, elas operaram na manutenção de sua autonomia administrativa e financeira. Neste sentido, destacarei algumas ações que convergiram ou divergiram dessa direção.

Antes da nova Constituição, de 1988, é preciso destacar que o novo Presidente civil, José Sarney, restabelece as contribuições do SENAI da forma original através do Decreto n. 2.318/86, assinado junto com o Ministro da Previdência Social e Assistência Social, há a revogação dos Decretos que estabeleceram valores de referências para a contribuição do SENAI. Dessa maneira, as contribuições para os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA) aumentaram exponencialmente após este restabelecimento (LOPES, 1992).

Durante a discussão do Projeto Constitucional houve a tentativa de suprimir a contribuição para as SNAs. Este fato iniciou na comissão de seguridade social no qual o Ministro da Previdência e Assistência Social, o Sr. Raphael de Almeida Magalhães, quando da discussão dos constituintes na comissão de sistematização sobre a seguridade social, expôs que a previdência deveria ser o único imposto a incidir sobre a folha de salários<sup>179</sup>.

Assim, reproduzo uma parte dos argumentos do Ministro: “E se elimine da folha, evidentemente, um outro mecanismo de financiamento às demais incidências que lá estão, inclusive SESC, SENAI E SESI, cujas contribuições também provêm da folha de salário”. Essa alteração era de suma importância para ele, pois a folha salarial sofre com os ciclos recessivos

<sup>178</sup> Proposta original e exposição de motivos da MPV 251/2005. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=315401&filename=MPV+251/2005](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=315401&filename=MPV+251/2005)> Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>179</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7b\\_Subcomissao\\_De\\_Saude,\\_Seguridade\\_E\\_Meio\\_Ambiente.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7b_Subcomissao_De_Saude,_Seguridade_E_Meio_Ambiente.pdf)> Acesso em: 28 out. 2019.

da economia devido ao desemprego. Assim, ele acreditava que a folha salarial deveria ser exclusiva da seguridade social. A comissão aceitou a proposta e o relator a incluiu no projeto discutido no plenário<sup>180</sup>.

Quando da discussão no plenário, os constituintes foram contra essa ação, pois com sua aprovação ou ocorreria a eliminação do SENAI ou haveria a estatização dele. Neste sentido, primeiro o deputado Gerson Peres PDS/PA, que fora Diretor do SENAI/PA, emendou o artigo que impedia a contribuição compulsória para o SENAI com o seguinte texto, “exceto a destinada às instituições de formação profissional e de assistência social sem fins lucrativos”. O objetivo era garantir a continuidade da contribuição e sobrevivência da instituição<sup>181</sup>.

Além disso, houve um apelo popular pela preservação destas entidades, pois emendas populares foram defendidas no plenário da constituinte a fim de defender a manutenção dessas instituições. Destaco o discurso proferido pelo Sr. Carlos Eduardo Moreira Ferreira, representante da CNI. Após esse discurso, os deputados o apoiaram na ideia de preservação das entidades. Além disso, defendiam que elas deveriam permanecer sob a administração da indústria pelos excelentes resultados apresentados nos últimos quarenta anos. Ao final, essa proposta foi rejeitada pela maioria dos constituintes a fim de proteger os SNAs sob o mesmo modelo de gestão constituído em 1942<sup>182</sup>. De forma adicional, o Ministro foi demitido da função um ano depois.

Na sequência, como evidenciado nos tópicos anteriores, houve a tentativa de concentrar todas as instituições formadoras, inclusive as SNAs, primeiro, sob o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, em 1994<sup>183</sup>. Segundo, o termo de cooperação técnica entre MEC e MTE que foi objeto do PL 1.603/96 também previa uma articulação das instituições formadoras e as agências de emprego sob um Plano Nacional de Educação Profissional que também não foi sancionado (CASTIONI, 2002).

Além destas ocorreram de forma paralela duas tentativas de criação de fundos. A primeira foi o Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional (FUNTEP), iniciativa

---

<sup>180</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7b\\_Subcomissao\\_De\\_Saude,\\_Seguridade\\_E\\_Meio\\_Ambiente.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/7b_Subcomissao_De_Saude,_Seguridade_E_Meio_Ambiente.pdf)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>181</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>182</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/9a\\_Sistematizacao.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/9a_Sistematizacao.pdf)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>183</sup> Este é o mesmo deputado, a época pelo PDS, constituinte em 1988 que defendeu a continuidade dos SNAs. Lembro também, que ele fora Diretor do SENAI no Pará na época da ditadura militar.

conjunta do MEC e do MTE, que seria composto com recursos destinados às SNAs. Neste sentido, o PT tinha como objetivo reformar o modelo institucional das SNAs para equilibrar a destinação de recursos entre as regiões do país. Logo, haveria a inversão da destinação de recursos nos quais atualmente são 1,5% destinado para o serviço social e 1% para a aprendizagem (TANCREDI, 2008).

O contexto desta tentativa foi uma pressão que o PT colocou sobre as SNAs para que ampliassem a oferta de formação profissional gratuita e presencial no país. Porque embora a origem delas fossem serviços de aprendizagem, 90% das matrículas eram de treinamentos de curta duração (20 a 80 horas). O maior ofertante era o próprio SENAI com 4% da oferta de aprendizagem (TAFNER, 2006). Esta alteração tem origem na década de 1970 com o PIPMO (BARRADAS, 1986). Além do mais, iniciaram a oferta de ensino superior na década de 1990 (TAFNER, 2006).

Entretanto, esta pressão resultou no acordo de gratuidade das SNAs entre a CNI o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho, o Ministério da Fazenda e as próprias SNAs que tinha como objetivo destinar 2/3 de suas receitas líquidas, da contribuição compulsória geral, para vagas gratuitas em cursos e programas de formação inicial e continuada e formação técnica de nível médio. Estas vagas eram destinadas a pessoas de baixa renda, preferencialmente, trabalhador, empregado ou desempregado, matriculado ou que tenha concluído a educação básica<sup>184</sup>.

Dessa forma, destaco, primeiro, que os cursos de formação inicial nas SNAs devem ser de no mínimo 160 horas. Segundo, os cursos de formação continuada poderiam ter qualquer carga horária, entretanto, eles são exclusivos para egressos dos cursos de formação inicial ou trabalhadores com seus respectivos reconhecimentos de seus saberes. Terceiro, 1/3 deste montante é destinado para ações educativas, através do SESI, relacionadas a saúde, esporte, cultura e lazer destinadas a estudantes. Quarto, 1/6 da receita do SESI deve ser obrigatoriamente direcionado para estudantes de baixa renda. Quinto, o ensino fundamental deve ser ofertado em conjunto com a formação inicial ou continuada. Sexto, formação média de nível técnico na modalidade concomitante ao Ensino Médio ou subsequente. Todavia, os dois últimos sem destinação de percentagem de receita<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup>Protocolos de Compromissos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category\\_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 01 nov. 2019.

<sup>185</sup>Protocolos de Compromissos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category\\_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 01 nov. 2019.

Todavia, a gratuidade não foi direcionada para a aprendizagem, como explica um entrevistado:

As diretorias regionais escolhiam quais modalidades da formação profissional seriam oferecidas de forma gratuita. Assim, poucas delas oferecem a modalidade de aprendizagem de forma gratuita, porque é mais fácil oferecer a formação inicial e continuada, pois a gratuidade está relacionada com a quantidade de matrículas que hoje deve ser dois terços das matrículas (Entrevistado 09).

A segunda iniciativa, paralela, foi o Fundo Nacional do Ensino Técnico que seria gerido apenas pelo MEC a fim de distribuir os recursos a todas as instituições de formação profissional do País. Neste sentido, o deputado André Vargas (PT/PR), no Legislativo, apresentou uma proposta de emenda à constituição pela qual o Fundo seria composto por 30% das contribuições de interesse da categoria profissional, 18% dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, 1% das multas de trânsito e demais recursos disciplinados em Lei. O Fundo seria gerido apenas pelo MEC, pois seriam distribuídos para as instituições públicas na proporção de números de alunos matriculados, preferencialmente, na modalidade do ensino médio integrado. Todavia, o relator na comissão de constituição e justiça foi o Sr. Gerson Peres (PP/PA). No seu voto ele indicou que a emenda poderia colocar em risco a sobrevivência dos serviços sociais autônomos pela visível agressão aos seus respectivos recursos<sup>186</sup>.

Entretanto, a proposta não conseguiu apoio para tramitar no Legislativo. A CNI, sob a direção do deputado<sup>187</sup> Armando Monteiro Neto, divulgou carta aberta com duras críticas sobre a proposta. Usando a palavra intervenção a CNI defendeu a autonomia institucional de SENAI e SESI, pois os recursos que sustentam sua existência são pagos pelos próprios associados. Logo, eles não consideram estes recursos como público. Também, defendem que o setor produtivo conhece muito bem a sua demanda e as respectivas soluções para atendê-la<sup>188</sup>. Ademais, mostra evidências de que tem colaborado com o desenvolvimento da elevação da escolaridade do país através do programa lançado pela CNI em 2007, denominado “Educação

---

<sup>186</sup>Proposta de Emenda a Constituição 295/2008. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codeor=604681&filename=Tramitacao-PEC+295/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codeor=604681&filename=Tramitacao-PEC+295/2008)> Acesso em: 18 dez. 2019.

<sup>187</sup>Durante boa parte dos governos Lula e Dilma o Sr. Armando Monteiro foi Senador e Deputado Federal. Inclusive esteve a frente do Ministério de Indústria e Comércio durante o governo Dilma.

<sup>188</sup> Proposta do MEC põe em risco a competitividade da indústria. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2012/7/proposta-do-mec-poe-em-risco-a-competitividade-da-industria/>> Acesso em: 24 nov. 2019.



para a Nova Indústria”, no qual destaco a meta de promover a conclusão de 40% da força de trabalho no ensino fundamental<sup>189</sup>.

Destaco algumas expressões do Presidente da CNI em entrevistas concedidas na época. Primeiro em um debate com o Ministro Fernando Haddad ele afirmou: “o sucesso do Sistema S está no fato de seus cursos profissionalizantes estarem vinculados às demandas do setor produtivo e não por atender a políticas públicas de educação”<sup>190</sup>. Em uma entrevista para seu Partido, o PTB, ele afirmou que o “Sistema S” não foi criado para atender a políticas públicas, e sim às demandas dos setores”<sup>191</sup>. Neste sentido, fica mais evidente a resistência pelo autogoverno dos industriais por sua instituição de qualificação.

Destaco que as duas ações detalhadas ocorreram sob a gestão do Presidente Lula e do Ministro Fernando Haddad. Logo, entendo que foram ações a fim de aumentar a participação dos trabalhadores na gestão da instituição e a fim de atender pessoas em vulnerabilidade social com formação inicial de qualificação. Ao mesmo tempo a indústria lutou pela continuidade da sua autonomia sobre a sua instituição de qualificação com o argumento de que a livre iniciativa privada não pode sofrer intervenção estatal, de acordo com a Constituição<sup>192</sup>.

Todavia, é importante citar um avanço sobre o regimento do SENAI. Atualmente, este está regido pelo Decreto n. 494/62, discutido no capítulo dos governos populistas. Desde então, ele tem recebido emendas. Neste sentido, em 2006 a composição do Conselho Nacional do SENAI foi alterado com a participação de representantes dos trabalhadores da indústria. Da seguinte maneira, “seis representantes dos trabalhadores da indústria, e respectivos suplentes, indicados pelas confederações de trabalhadores da indústria e centrais sindicais” (BRASIL, 2006).

Entretanto, a confederação ou sindicato deveria contar com pelos menos vinte por cento de trabalhadores sindicalizados em relação ao número total de trabalhadores da indústria em âmbito nacional. Ademais, é possível aglutinar confederações a fim de obter a percentagem a fim de indicar um representante. Assim, as seis entidades, ou aglutinação delas, mais

---

<sup>189</sup> Educação para a Nova Indústria: Uma ação para o desenvolvimento sustentável. Disponível em: <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.institutoalianca.org.br/new/biblioteca\\_IA\\_A\\_05\\_educacao\\_para\\_a\\_nova\\_industria.pdf](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.institutoalianca.org.br/new/biblioteca_IA_A_05_educacao_para_a_nova_industria.pdf)> Acesso em: 24 nov. 2019.

<sup>190</sup> Reforma no Sistema S gera debate acalorado. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1705200825.htm> Acesso em: 28 jan. 2020.

<sup>191</sup> Armando Monteiro Neto critica proposta do governo de reforma no Sistema S. Disponível em: <https://ptb.org.br/armando-monteiro-neto-critica-proposta-do-governo-de-reforma-no-sistema-s/>. Acesso em: 28 jan. 2020.

<sup>192</sup> Debates nas Comissões de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=250>> Acesso em: 28 out. 2019.

representativas indicam um representante. Todavia, a representação dos trabalhadores ainda não é paritária com as representações patronais (BRASIL, 2006).

Nesse ínterim, um entrevistado assim explica o contexto da mudança em questão:

Houve uma pressão muito grande dos governos do PT, pois foi determinada a presença de representantes das centrais sindicais dos trabalhadores. E eu imaginei que haveria mudança, mesmo assim, eles chegaram e aceitavam as propostas e se beneficiavam da oportunidade. Por isso, os projetos passavam sem muita discussão, pois geralmente as três palavras “Discussão, Votação e Aprovado” são proferidas em sequência. Assim, não há mudança na construção (Entrevistado 01).

Neste sentido, a gestão administrativa e financeira, mesmo com a participação de representantes dos trabalhadores está sob a gestão da associação patronal e sem condições paritárias entre os representantes. Por este motivo, apesar do avanço, ainda há muita autonomia das associações patronais sobre suas instituições formadoras.

#### **5.1.4 O sindicalismo brasileiro no mercado de trabalho no advento da democracia brasileira**

Com a redemocratização do Brasil, se deu a discussão de dois tipos de atuação sindical. Primeiro, a permanência da estrutura corporativista devido a relação sindical com o Estado. Segundo, aqueles que de alguma forma buscaram inovar na busca do novo sindicalismo (FERRAZ, 2014; SANTANA, 1999). Assim, o período de transição democrático brasileiro é visto como o momento de ouro para o sindicalismo. Porque, influenciados pelos movimentos sindicais do final do regime militar, as centrais sindicais foram fundadas e assim passariam a coordenar nacionalmente as ações dos trabalhadores (SANTANA, 2002).

Dessa maneira, com o advento da Constituição de 1988 houve a garantia de liberdade democrática de associação restringindo por completo a intervenção do poder público no funcionamento das organizações. Além disso, foram cristalizados o direito a greve, a autonomia, a vinculação à partidos, a liberdade de sindicalização de servidores públicos e filiação voluntária. Todas essas novas garantias geraram esse movimento massivo de sindicalização (FERRAZ, 2014).

Porque o novo sindicalismo era crítico às estruturas corporativistas estabelecidas ainda na era Vargas. Dessa forma, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) tornou-se a de maior expressão na tentativa do novo sindicalismo (SANTANA, 1999). Assim, ela foi o fio condutor das mobilizações e greves no período de transição democrática (SANTANA, 2002). Porque,

em 1986, a CUT tinha 1014 entidades representativas entre federações, sindicatos, associações pré-sindicais e associações de funcionários públicos. Logo, a maior central sindical do país com estreitos vínculos com o PT (FERRAZ, 2014; SANTANA, 1999).

Em seguida, na década de 1990, com a abertura comercial do mercado brasileiro e as privatizações, houve uma mudança significativa na política econômica. Por um lado, com a abertura, o discurso de aumento de competitividade devido a reestruturação do processo produtivo brasileiro dificultou a ação sindical devido a precarização das relações de trabalho (SANTANA, 2002). Essas mudanças tornaram o trabalho precarizado devido à ideias neoliberais aplicadas por FHC que flexibilizou a legislação trabalhista (BRAGA, 2013). Por outro lado, as privatizações atuaram na desmobilização de contingentes nos sindicatos de servidores públicos, pois este público tinha se tornado um dos pilares de sustentação da CUT. Inclusive era exigido das chefias imediatas, listas dos faltosos para corte de ponto e pedidos de exoneração do cargo público (SANTANA, 2002).

De forma convergente, neste período, houve a pulverização sindical resultado da livre associação. Dessa forma, em 1992, havia 7.612 sindicatos que se sobressaíam na atuação, isto é, havia sindicatos de abrangência municipal, estadual e nacional com diferentes estruturas administrativas, mas que atendiam a mesma classe de trabalhadores. Algumas vezes, um sindicato atendia duas cidades e outro apenas uma, mas representavam a mesma classe de trabalhadores. Desta forma, a pulverização se traduzia em muitos sindicatos com pequenos números de trabalhadores. Este crescimento também foi observado na associação patronais. Tanto que somados chegaram em 1999 a 16.500 sindicatos com registro no MTE. Com esta atuação e devido à pulverização sindical, as negociações coletivas eram dificultosas e desordenadas entre a variedade de sindicatos (OLIVEIRA, 2002).

Há pesquisas que entendem que há uma intenção pela fragmentação sindical a fim de prejudicar a eficácia da atuação sindical. Dessa forma, a própria CUT foi usada neste sentido, pois estimulou a criação de sindicatos o que contribuiu decisivamente para o aumento da representatividade do sindicalismo brasileiro e de forma conseqüente para a pulverização. O elemento comprovador é que dos 6.452 sindicatos de trabalhadores existentes em 1991 apenas 7% se faziam presentes em comissões nos locais de trabalho. De forma contrária, do universo dos 11 mil sindicatos de todas as representações, estes movimentavam 190 mil pessoas para exercer as atividades sindicais o que representava uma pessoa a cada 226 pessoas ocupadas no mercado de trabalho brasileiro (CARDOSO, 2010). Portanto, mostra que havia um quantitativo significativo atuando sindicalmente, mas não conseguiu superar uma dificuldade antiga que é a

de se enraizar nas empresas. Assim, as organizações no local de trabalho acabaram por se tornar experiências pontuais (SANTANA, 2002).

Devido ao aumento de sindicalizações, o imposto sindical não correspondia mais pela maior receita da maioria dos sindicatos, principalmente nos sindicatos com mais associados. Logo, mesmo com o fim do imposto sindical apenas 12% dos sindicatos, com pequenas bases, não teriam condições de continuar sua atuação (OLIVEIRA, 2002). Contudo, a taxa de sindicalização brasileira nesta época não passou dos 30% dos trabalhadores com carteira assinada, evidência que mostra um largo expediente que não contribuiu com os sindicatos, porque as negociações de trabalho no País contemplam aqueles que não são sindicalizados (CARDOSO, 2010).

É importante destacar também, que mesmo com a preferência de empregadores e empregados de resolverem seus conflitos trabalhistas sem a intervenção do poder público, a partir de uma livre negociação, os governos brasileiros têm feito uso da regulação salarial como política pública de controle inflacionário o que deslocava as ações sindicais para o governo que detinha o poder de determinar a política salarial. Portanto, quando das crises econômicas prolongadas que corroem a rendas dos trabalhadores o conflito se estabelecia com o governo. Desse modo, existe um mercado de trabalho de livre iniciativa preso a uma política salarial estatal determinista (OLIVEIRA, 2002).

Mesmo neste ambiente confuso de pulverização e de flexibilização do trabalho as Centrais Sindicais começaram a atuar em conselhos importantes criados nesta década, com destaque para o CODEFAT. Esse mecanismo foi a maneira do governo em convergir os variados sindicatos criados após a democratização, pois nestes ocorriam as interlocuções entre as centrais sindicais e o governo. Logo, as entidades sindicais, a fim de viabilizar as suas reivindicações, se associavam as centrais (FERRAZ, 2014).

Ademais, com o advento do FAT os sindicatos começaram a atuar na oferta de formação profissional. Destaco a CUT que sempre discutiu sobre a formação profissional do trabalhador. Entretanto, apenas em 1992 cria uma comissão interna de educação que elegeu como prioridade a temática Educação e Trabalho com ênfase na formação profissional de ensino médio. Todavia, havia divergências internas. Assim, por um lado, havia uma ala que defendia intervenções nas SNAs, pois era imperativo a participação dos trabalhadores em gestões tripartites na gestão de programas de formação profissional. Por outro lado, outra ala defendia que a CUT deveria desenvolver ações de diferentes modalidades de ensino profissional em centros públicos, privados ou comunitários articulado com o sistema regular de ensino. Por fim, venceu a ideia da atuação destacada da CUT, principalmente, com os recursos do FAT (TUMOLO, 2013).

Neste sentido, cito o exemplo do Programa Integrar, da CUT, que teve início na década de 1990, a fim de atender trabalhadores para se adaptarem a reestruturação produtiva e com a adoção de práticas neoliberais, pois com a abertura política no governo Collor corroeu 25% dos empregos industriais em São Paulo (MASCELLANI, 1999). Neste sentido, apesar da ausência, por quase todo o período, da participação de trabalhadores nas instituições formadoras dos empregadores, as centrais e os sindicatos abdicaram da luta para atuarem em gestões tripartirdes nas instituições de qualificação profissional das SNAs (TUMOLO, 2013). Por isso, realizaram atividades de capacitação profissional, via FAT, a fim de colaborar com a adaptação dos novos trabalhadores aos novos arranjos produtivos, principalmente na década de 90, até os dias atuais.

Posteriormente, no governo Lula houve o processo de fusão da alta burocracia sindical com o aparelho do Estado. Neste sentido, ocorreu uma relação social de dominação apoiada sobre a articulação entre o consentimento passivo dos setores populares ao consentimento ativo das direções dos movimentos sociais. A absorção dos dirigentes sindicais nas administrações dos investimentos capitalistas do país foi um dos exemplos desse movimento (BRAGA, 2013).

Ademais, o exemplo do canal de diálogo nos conselhos, criado no governo FHC, foi ampliado com o aumento de conselhos para discutir diferentes temas da sociedade civil tais como saúde, economia e de assistência social. Também, é no governo Lula que é regulamentado a participação dos trabalhadores nas empresas estatais e de economia mista e nas SNAs, como detalhado no tópico anterior. Logo, uma ampliação de fóruns tripartirdes que definiam aspectos importantes das políticas públicas (FERRAZ, 2014).

Durante o governo Dilma houve a continuidade desse movimento, pois ao que parece a lembrança do período FHC foi o elemento deste consentimento passivo dos populares e ativo das lideranças sindicais, porque com baixos índices de desemprego, que divergem do período FHC, não estimulou alternativas oposicionistas ao governos petistas (BRAGA, 2013). Todavia, em 2013 houve o início de uma ofensiva em manifestações de rua apoiadas pelas forças conservadoras. Nestas havia jovens com cursos superiores, mas com renda média ou baixa. Assim, reeleita em 2014, ela aplica teses neoliberais na sua política econômica a fim de agradar os movimentos conservadores. Logo, os movimentos de esquerda começam as suas respectivas manifestações contra a retirada de direitos. Assim, cresce a crise política e sua aceitação popular despenca, fato que fortaleceu a ala conservadora (BOITO JR, 2017). Dessa maneira, em 2016 Dilma é impedida de continuar na Presidência da República por ter sofrido um processo de impedimento sob crimes de responsabilidade fiscal e assumi o governo o Vice-Presidente Michel Temer. Todavia, essa pesquisa tem como foco o fim do governo Dilma.

Portanto, entendo que os sindicatos e as centrais sindicais atuavam com liberdade de expressão, mas a pulverização sindical e com os canais de interlocuções limitados as centrais sindicais, ocorridas nos diferentes conselhos estabelecidos pelo governo, houve dificuldade de atuação sindical. Ao mesmo tempo, não houve um forte influxo de trabalhadores, de carteira assinada, para os sindicatos (FERRAZ, 2014; BRAGA, 2013; CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002; SANTANA, 1999, 2002). Devido a estes fatos, houve a fragilização do papel dos sindicatos nas negociações coletivas, elemento importante para diminuir os gastos públicos com a formação profissional (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012). Por isso, houve a dificuldade de coordenar os interesses coletivos dos diferentes atores no SFP brasileiro, pois ainda há um forte papel do Estado nas negociações salariais.

## 5.2 Resquícios das ideias dos educadores

Início a análise teórica do período destacando os resquícios das ideias dos educadores escolanovistas sobre a aprendizagem durante o período Vargas. Lembro que o contra fato ao SENAI era a criação de um Conselho Nacional de Aprendizagem sob um monitoramento, baseado na aprendizagem alemã, com a participação, não proporcional, do governo, empregadores e empregados em um sistema unificado a fim de atender os interesses da nação<sup>193</sup>.

Ao que parece, elas apareceram apenas em quatro momentos neste período. Primeiro, com a criação do primeiro conselho com a participação dos trabalhadores, paritário, e com autonomia para indicar os seus representantes, o CODEFAT<sup>194</sup>. Segundo, com a tentativa frustrada de instituir um Sistema Nacional de Educação Tecnológica com a presença de todas as instituições do SFP brasileiro<sup>195</sup>. Terceiro, com o FUNTEP(TANCREDI, 2008) e o Fundo Nacional do Ensino Técnico<sup>196</sup>, a fim de ampliar os recursos para a aprendizagem e regular a destinação destes recursos das SNAs. Por último, com o PRONATEC na tentativa de elevar as qualidades dos cursos, com ofertas oriundas dos interesses da sociedade civil ou por demandas

<sup>193</sup> FGV,CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

<sup>194</sup> Dossiê PL 991/88 Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1154517&filename=Dossie+-PL+991/1988](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1154517&filename=Dossie+-PL+991/1988) Acesso em: 22 out. 2019.

<sup>195</sup> Proposta original do PL. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>196</sup>Proposta de Emenda a Constituição 295/2008. Disponível

em:<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=604681&filename=Tramitacao-PEC+295/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=604681&filename=Tramitacao-PEC+295/2008)> Acesso em: 18 dez. 2019.

dos arranjos produtivos concentrando as ações no MEC com o CONPEP (FASOLO, 2018). O elemento comum entre eles é a tentativa de coordenar as ações de qualificação profissional sob a lógica de um sistema.

Destaco que nenhuma dessas ações ocorreu no período do FHC, que era um signatário do manifesto de 1959 e presidiu o país entre 1995 e 2002. Dessa maneira, Cunha (2005) critica a forma de relativização do governo FHC sobre o ensino profissional, porque não houve uma preocupação com a prática pedagógica específica, isto é, não foi proposto “intelectualizar a qualificação dos trabalhadores manuais” (CUNHA, 2005, p. 260). Todavia, foi no governo dele que mais se investiu em qualificação de trabalhadores no período democrático a fim de elevar o trabalhador para além da competência técnica mobilizando conhecimentos tácitos ou formais demandados pelas empresas. Dessa forma, havia o entendimento de com estes conhecimentos garantiriam a empregabilidade do trabalhador ou ser criativo para obter uma renda de forma empreendedora (BATISTA; ARAÚJO, 2009). Além do mais, concluir apenas as matérias técnicas não assegurava o diploma de escolaridade, pois não houve uma regulação dos itinerários formativos a fim de direcionar a atuação destes cursos.

Assim, a tentativa frustrada de criar um Sistema Nacional de Educação Tecnológica teve uma atuação ativa do deputado Gerson Peres<sup>197</sup> em retirar as SNAs deste sistema com o argumento liberal de que elas têm autonomia privada, isto é, não precisam ser reguladas pelo poder público. No momento da proposta o Ministro da Educação registrou mais de 1000 estabelecimentos espalhados pelo país sem qualquer articulação para atendimento das demandas do mercado<sup>198</sup>. Entendo que, neste período, tem-se aí a legislação mais próxima da proposta ocorrida em 1940 pela comissão interministerial que elaborou o Conselho Nacional de Aprendizagem que seria responsável pelas políticas de formação profissional no Brasil<sup>199</sup>.

O FUNTEP e o Fundo Nacional do Ensino Técnico eram a tentativa de reorganizar a distribuição de recursos das SNAs para assim aprimorar a qualidade da PEA em regiões com menos recursos, pois a distribuição é de acordo com a arrecadação, isto é, onde há mais arrecadação há mais valores para investir. Este arcabouço foi criado na concepção do SENAI em 1942 (WEINSTEIN, 2000). Todavia, a CNI defendeu, por mais uma vez, a autonomia de

---

<sup>197</sup> Este é o mesmo deputado, a época pelo PDS, constituinte em 1988 que defendeu a continuidade dos SNAs. Lembro também, que ele fora Diretor do SENAI no Pará na época da ditadura militar.

<sup>198</sup> Proposta original do PL. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>199</sup> FGV, CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECEMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).

sua instituição<sup>200</sup>, mas aceitou ampliar a oferta de gratuidade de seus cursos, de forma progressiva, para dois terços de sua oferta geral<sup>201</sup>. Entretanto, não houve o foco na oferta de aprendizagem na maioria das regiões do país.

O PRONATEC também foi uma tentativa de concentrar os esforços do SFP brasileiro no Ministério da Educação. Todavia, ainda houve a continuidade de grandes investimentos em oferecer cursos de rápida qualificação, pois os recursos do FAT são destinados, apenas, para cursos de rápida qualificação. Destaque para a perda da autonomia do CODEFAT, pois agora quem pactuava as vagas para os cursos eram os Ministérios, mas quem deveria coordenar as ações era o CONPEP. Neste sentido, o Ministério de Desenvolvimento Social teve grande atuação devido a vinculação do pagamento do seguro desemprego com a frequência em cursos de qualificação (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; FASOLO, 2018).

Ademais, o PRONATEC estabeleceu um Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional sem a presença de representantes do mundo produtivo, isto é, capital ou trabalho. Eles foram alocados em um fórum consultivo sem qualquer poder deliberativo sobre a atuação das políticas. Assim, os atores tiveram uma atuação secundária nesse novo desenho da SFP brasileiro<sup>202</sup> (BRASIL, 2011, 2012a). De forma paralela, o CONPEP não atuou de forma estratégica a fim de coordenar as ações consultivas sobre as políticas nacionais do SFP brasileiro (FASOLO, 2018).

Diante deste contexto, é fácil concluir que a continuidade dos investimentos em cursos de rápida qualificação para atendimento de demandas pontuais foi, mais uma vez, o foco das políticas do SFP brasileiro neste período. Porque devido a ampla rede de educação profissional existente no Brasil a PEA vem acumulando diversos tipos de títulos, mas que, por vezes, não certificam para um ofício (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010), conforme explicam dois entrevistados:

A maioria destes programas foram geridos pelo Ministério do Trabalho que nunca avançou muito na questão da formação, pois o foco era o da qualificação básica. Portanto, são movimentos que contribuíram muito pouco em relação a qualificação, pois são programas muito laterais. Na verdade, o Brasil nunca abandonou a ideia dessas formações mais simples, mesmo o governo do Lula. Lá no início, teve a chamada Escola de Fábrica. O Brasil nunca abandonou essa ideia de qualificações

---

<sup>200</sup> Proposta do MEC põe em risco a competitividade da indústria. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2012/7/proposta-do-mec-poe-em-risco-a-competitividade-da-industria/>> Acesso em: 24 nov. 2019

<sup>201</sup> Protocolos de Compromissos. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category\\_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 01 nov. 2019.

<sup>202</sup> Portaria MEC nº 471, de 03 de junho de 2013.



com determinados segmentos e determinados setores da sociedade de formações muito simples (Entrevistado 02).

O grande problema do PANFLOR, a meu ver, é o da qualificação curta apenas focado em mostrar resultados. Todavia, sem a qualidade requerida que pudesse beneficiar o aluno para ingressar na atividade produtiva e colaborasse com o mercado de trabalho. Aliás, todos esses programas apenas ofereciam cursos pequenos sem nenhuma terminalidade, isto é, nenhuma qualificação real. No PLANFOR existia a marca do governo FHC, posteriormente o Lula apenas colocou a sua. Em seguida, veio o outro governo e mudou a marca (Entrevistado 01).

Por isso, o FAT, que existe até hoje via CODEFAT, tem ações sobre a qualificação profissional do trabalhador com o objetivo na colocação ou recolocação do trabalhador no mercado de trabalho. Assim, o Conselho é responsável em gerir os recursos do FAT e definir os valores destinados para esta utilização. Portanto, tem sido um canal de investir dinheiro público em cursos para o trabalhador (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; CUNHA, 2005).

O PLANFOR foi o primeiro programa de governo, neste período, que usou esses recursos para ampliar a atuação da qualificação profissional rápida. Porque atendeu um conjunto amplo de ações com a inclusão dos itinerários formativos (CASTIONI, 2013). Todavia, para ampliar sua capilaridade permitiu que escolas e instituições (sindicatos, ONGs e confederações) oferecessem cursos a partir de convênios. Logo, problemas de prestação de contas denegriram a imagem do programa, pois surgiram denúncias de corrupção por parte dos agentes executores (FOGAÇA, 2003; CASTIONI, 2002). Em seguida, o PNQ não teve uma atuação diferenciada do PLANFOR.

Diante de todo este contexto, ao que parece, mesmo com a oportunidade de vozes em um novo período democrático houve a continuidade de um forte domínio dos interesses do capital sobre o SFP brasileiro. Por um lado, sobre a questão da aprendizagem que, apesar da Lei n. 3.552/59 permitir a oferta de cursos de aprendizagem na Rede Federal, o SENAI era o ofertante exclusivo até a mudança da legislação em 2000, com a oferta pelas entidades (Lei n. 10.097/00) (BRASIL, 1959a, 2000). Esta afirmação tem amparo na atuação do deputado Gerson Peres (PDS/PA) durante a constituinte e durante a legislação do Sistema Nacional de Educação Tecnológica<sup>203 204</sup>.

---

<sup>203</sup> Debates nas Comissões de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=250>> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>204</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em: 28 out. 2019.

Dessa maneira, o SENAI, e as SNAs, continuaram sob o domínio, único e exclusivamente, das entidades patronais sob o argumento de que uma intervenção seria a quebra da liberdade de atuação da instituição<sup>205 206</sup>. Ademais, os sindicatos escolheram, na década de 1990, fomentar suas próprias escolas de formação profissional ao invés de lutarem pela gestão tripartite (TUMOLO, 2013). Quando há uma participação muita ativa, ou exclusiva, dos empregadores o treinamento é muito específico para atendimento de qualificações para determinados segmentos e determinados setores da sociedade o que diminui a mobilidade de emprego (BUSEMEYER, 2015). Logo não houve alteração do poder de decisão sobre as políticas de qualificação profissional no País, pois não há uma coordenação de classe.

Porque, a entrada dos trabalhadores no Conselho Nacional do SENAI ocorre apenas em 2006, mas sem paridade com os empregadores. Fato que ocorre apenas no governo do PT, pois mais próximos dos movimentos sociais, eles entendiam que a participação dos trabalhadores nas decisões era importante. Entendo, dessa maneira, como uma tentativa de equilibrar os poderes na relação entre capital e trabalho (BUSEMEYER, 2015). Entretanto, devido à falta de paridade as discussões eram breves, pois, de acordo com o Entrevistado 01, os trabalhadores estavam sempre em menor número.

Portanto, os resquícios das ideias dos educadores escolanovistas da “era” Vargas de um Sistema de Aprendizagem Nacional coordenando as ações de todas as instituições não obtiveram sucesso em serem implantadas neste período. Porque a ideia de que as SNAs são instituições de direito privado e que não precisam atender às demandas diferentes da indústria tem sido defendida no Congresso Nacional desde a instalação do período democrático. Ademais, os sindicatos optaram em fomentar suas escolas de formação profissional, conforme explica um entrevistado:

Gerson Peres atuou como deputado e diretor regional do SENAI/PA de forma concomitante por algum tempo. Logo, ele era o “cão de guarda” que defendia os interesses da CNI no Congresso Nacional (Entrevistado 01).

Entendo então, que não houve uma coalização de classe entre capital e trabalho a fim de aprimorar o atendimento dessa modalidade de oferta para suprir as necessidades do mundo do trabalho (BUSEMEYER, 2015) porque a atuação sindical no mercado de trabalho brasileiro é

---

<sup>205</sup> Debates nas Comissões de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=250>> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>206</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em: 28 out. 2019.

pulverizado e dependente do Estado. Elemento que não permite espaços democráticos de discussão (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002). Ademais, a taxa de sindicalização brasileira é muito baixa, pois nunca ultrapassou 30% dos trabalhadores de carteira assinada<sup>207</sup> (CARDOSO, 2010). Por último, os sindicatos optaram pelo fomento de suas escolas de formação profissional (TUMOLO, 2013). Logo, essa atuação pulverizada e com pouco apoio de classe não deu força para os sindicatos serem atores decisivos nas reformas nacionais do SFP brasileiro no período democrático.

Por outro lado, a formação profissional foi pulverizada entre os anos de 1995 a 2010. Porque com os Decretos n. 2.208/97 e 5.154/04, houve a legitimação dos cursos de qualificação rápida como uma modalidade de formação profissional, experiência proveniente do PIPMO. Com a utilização dos recursos do FAT, PLANFOR e PNQ atuaram de forma maciça com a oferta de cursos “nem-nem”, em diferentes entidades, isto é, nem formam para o ofício e nem elevam a escolaridade (BRASIL, 1997b, 2004).

De forma resumida, os Governos no período democrático utilizando recursos, que são exclusivos para cursos de rápida qualificação, executaram programas idênticos (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010), apesar de uma tentativa de concentrar os esforços da formação profissional apenas em um Ministério, o governo Dilma também acabou por repetir a mesma fórmula (FERES, 2015).

Sobre a formação profissional a diferença entre FHC e Lula é apenas sobre a questão da atuação do governo federal nos investimentos. Enquanto o primeiro transferiu a responsabilidade para estados e municípios o segundo ampliou e reorganizou a Rede Federal (BRASIL, 1997b, 2004). Portanto, a formação profissional atuou de forma inversa ao da aprendizagem, pois quando o governo tem atuação mais destacada na qualificação os cursos tendem a promover mais habilidades de cunho geral. Assim, diminui a atratividade do mercado em relação aos concluintes, pois desconhecem habilidades específicas (BRYAN, 1983; SALM, 1980). Por outro lado, a aprendizagem esteve focada em ações no MTE sob a responsabilidade praticamente das associações patronais. Assim, quando as empresas são responsáveis pela qualificação profissional, as habilidades têm caráter mais específico que não são portáteis no mercado de trabalho (BUSEMEYER, 2015).

---

<sup>207</sup> A quantidade de trabalhadores sindicalizados atingiu o patamar 12,5% em 2018. Disponível em: <<https://www.ocafezinho.com/2019/12/18/taxa-de-sindicalizacao-no-brasil-cai-para-12-menor-da-historia/>> Acesso em: 26 jan. 2020.

### 5.3 As dinâmicas dos atores no Coletivismo *versus* Pulverização

Pela quarta, e última vez, com o entendimento da atuação dos atores nos dois países é possível realizar o cotejo dos períodos diacrônicos (SARTORI, 2002). Como de praxe, apresento primeiramente as semelhanças do período.

A primeira semelhança nos dois países é sobre as deliberações em órgãos colegiados, primeiramente, sem paridade. Por um lado, na Alemanha a partir de 1956 com *IHKG* os trabalhadores foram inseridos “dentro do contexto do sistema de autogoverno dos empregadores”<sup>208</sup> (THELEN, 2004, p. 241) sem direito de co-decisão sobre a qualificação (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil, sob pressão do PT, os empresários aceitaram incluir no Conselho Nacional do SENAI os trabalhadores, mas sem a paridade com os representantes da indústria. Assim, os trabalhadores foram inseridos, também, no contexto de autogoverno dos empregadores, o que ocorre até os dias de hoje (BRASIL, 2006).

Outra semelhança foi a criação de um conselho tripartite para discutir políticas de qualificação do trabalhador. Por um lado, na Alemanha, em 1969, com a Lei da Formação Profissional (acrônimo em alemão *BBiG*) surgiu uma nova estrutura de supervisão composta por conselhos tripartites nos níveis nacional e estadual (THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil houve o surgimento do CODEFAT que foi o primeiro comitê tripartite a fim de discutir elementos do trabalho no país com a responsabilidade de gerir o FAT, inclusive com elementos de qualificar e requalificar o trabalhador (BRASIL, 1990c).

Quadro 20 – As semelhanças observadas entre o coletivismo e a pulverização.

Inseridos no contexto do sistema de autogoverno dos empregadores.
Conselho tripartite para discutir políticas de qualificação do trabalhador.

Fonte: Elaboração própria.

Sobre as diferenças, em primeiro lugar, vale destacar a atuação dos sindicatos na alteração da regulação da formação profissional. Por um lado, na Alemanha a atuação sindical foi primordial para a participação deles na formação dos jovens na empresa. Assim, primeiro em 1956, através do *IHKG*, as câmaras de formação profissional se tornaram de direito público.

<sup>208</sup> Do original: “[...] *within the context of the system of employer self-government*”. Cf. THELEN, 2004, p. 241 (Tradução do autor)

Em seguida, em 1969 com a *BBiG* houve paridade nas decisões sobre a qualificação com o surgimento de uma nova instituição: *BBF*<sup>209</sup>.

Por outro lado, o SENAI é uma instituição de direito privado sem participação do governo e fraca participação das associações sindicais sobre as decisões de suas políticas de qualificação. Aliás, a tentativa de criação de um Sistema Nacional de Educação Tecnológica foi amplamente rechaçada pelos representantes da indústria no Congresso Nacional<sup>210</sup>. Ademais, a Rede Federal é de responsabilidade única e exclusivamente do Estado com fraca articulação com o arranjo produtivo<sup>211</sup>. Logo, os sindicatos não tiveram capacidade de convencimento, devido uma atuação pulverizada (OLIVEIRA, 2002) e por optaram em desenvolver suas próprias políticas de qualificação (TUMOLO, 2013), para criar uma legislação capaz de articular as diferentes instituições de qualificação no Brasil sob um conselho tripartite. Neste sentido, todos os grandes programas de qualificação tiveram interesses populistas.

A segunda diferença é sobre a coordenação da formação profissional sob a tutela de uma única instituição. Assim, por um lado, na Alemanha com o surgimento de uma única instituição para regular e coordenar as políticas de formação profissional no país com o objetivo de articular a escola com os componentes de formação baseado na empresa houve uma alta coordenação entre oferta e demanda em conjunto com a elevação da escolaridade da PEA daquele país (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil, existem desde 1942, duas instituições com missões diferentes. A primeira, Rede Federal, oferta formação profissional sob a tutela do Estado com fraca participação das representações patronais. A segunda, as SNAs, ofertam programas de aprendizagem com regulação do Estado, apenas sobre o uso dos recursos, e alto envolvimento das empresas. Ademais, o país investiu, desde 1963, em programas de rápida qualificação a fim de atender demandas pontuais do mercado de trabalho (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; CASTIONI, 2002; CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; BARRADAS, 1986; FONSECA, 1986).

A terceira diferença é a metodologia, construída no período, de prospecção de demandas do mercado produtivo. Assim, por um lado, na Alemanha, em 1976, *BBF* torna-se *BIBB* e começa a apresentar anualmente o relatório de formação profissional com informações sobre

---

<sup>209</sup> Atualmente é o Instituto Federal de Formação Vocacional (acrônimo em alemão *BIBB*)

<sup>210</sup> Proposta original do PL. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>211</sup> Resolução nº 004-2016/CS-IFB. Disponível em:

<[https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014\\_2016\\_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf](https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014_2016_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf)> Acesso em: 27 out. 2019.

as tendências nacionais de aprendizagem a fim de coordenar a oferta de cursos nas escolas de formação (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil apenas o SENAI tem realizado estudos de prospecção, através do mapa do trabalho, a fim de apresentar as tendências de demandas e a necessidade da oferta de formação profissional. Contudo, a aprendizagem sequer é citada<sup>212</sup>. Assim, as SNAs têm orientado suas políticas de oferta de formação profissional. Todavia, a Rede Federal oferta seus cursos com a metodologia de audiências públicas, apenas antes da abertura de escolas na região que tem interesse.

Quarta diferença é sobre a convergência entre capital e trabalho nos dois países. Por um lado, na Alemanha, a convergência sobre a qualificação profissional, tanto a aprendizagem quanto formação profissional, como elemento de benefício mútuo tanto para capital e trabalho têm ocorrido desde a época das guildas. Todavia, neste último período com a paridade de decisões entre os dois atores nos espaços de discussões sobre as políticas de formação essa convergência foi potencializada (THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil essa convergência tem sido aprimorada, principalmente com o CODEFAT e a entrada dos trabalhadores no Conselho Nacional do SENAI. Todavia, devido a pulverização das ações no SFP brasileiro e sindical as políticas de formação não têm sido coordenadas entre oferta e demanda o que dificulta a convergência entre capital e trabalho no país (CASTIONI, 2013; TUMOLO, 2013; CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002; BRASIL, 1990c, 2006).

A quinta diferença foi a forma da atuação dos sindicatos nos dois países. Por um lado, na Alemanha os sindicatos são representativos da área de atuação dos trabalhadores, isto é, não existem vários sindicatos para a mesma profissão. Também, não existe o imposto sindical<sup>213</sup> – o que aumenta a adesão, pois os acordos coletivos abrangem apenas os sindicalizados (BUSEMEYER, 2012; THELEN, 2004). No Brasil há a pulverização sindical devido a variedade de sindicatos atuando nas negociações e um controle salarial pelo Estado que torna as relações sindicais confusas (FERRAZ, 2014; CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002; SANTANA, 1999). Ademais, há baixa adesão de filiação, pois os acordos coletivos sempre abrangem toda a categoria, independente da filiação. Tudo isso, não tem estimulado a atuação sindical no Brasil a nível de se enraizar na empresa e discutir questões de qualificação (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002; SANTANA, 2002).

---

<sup>212</sup> Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/educacao/profissoes-ligadas-a-tecnologia-terao-alto-crescimento-ate-2023-aponta-senai/?fbclid=IwAR13S3w8O1CFsm9rHADuHHu2obq8IVpPqjZEP3OMAiuiu4prDgH4YqzSkdQ>> Acesso em 01 dez. 2019.

<sup>213</sup> Desde 2016 não existe mais o imposto sindical no Brasil devido a reforma trabalhista do governo Michel Temer.

Quadro 21 – As diferenças observadas entre o coletivismo e a pulverização nos períodos democráticos.

Diferença	País	
	Alemanha	Brasil
Motivadores das reformas no SFP.	Atuação Sindical	Políticas Populistas
Reformas no SFP.	Políticas do SFP coordenadas sob uma única instituição.	Duas instituições com missões diferenciadas sem diálogo.
Coordenação oferta e demanda.	Relatórios anuais.	Estudos de prospecção e audiências públicas.
Coalização entre capital e trabalho.	Forte convergência.	Fraca convergência.
Atuação Sindical no Mercado de Trabalho.	Em sindicatos representativos da área.	Pulverizado.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto, apresentei as semelhanças e as diferenças dos contextos macroestruturais nos dois países sobre as reformas de SFP no quarto período. De forma resumida, percebo que a atuação dos sindicatos foi determinante para a alteração do SFP alemão, pois buscou estabelecer mecanismos de participação nas discussões sobre as políticas de qualificação (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004). Entretanto, no Brasil a pulverização da atuação sindical foi estimulada a fim de fragmentar e prejudicar o desempenho dos sindicatos. Por isso, neste período não houve taxas de sindicalização acima de 30% dos trabalhadores com carteira assinada (CARDOSO, 2010), principalmente devido a dificuldade de um enraizamento nas empresas (SANTANA, 2002). Ademais, optaram por desenvolver atividades próprias de formação profissional (TUMOLO, 2013). Logo, os sindicatos não foram capazes de assumir o papel dos educadores escolanovistas, expoentes nos períodos anteriores, devido o a pulverização sindical e suas próprias atuações de qualificação.

Ademais, mesmo com a conquista da Presidência da República por representantes dos educadores (FHC) e dos trabalhadores (Lula), eles não conseguiram estabelecer um sistema unificado de formação profissional pra coordenar e atender as demandas do País, porque sob o argumento de uma Constituição que garante o funcionamento das organizações sem intervenção do poder público as SNAs conseguiram evitar o controle do Estado sobre suas políticas de

qualificação<sup>214</sup> <sup>215</sup>. Assim, duas concepções de qualificação, a nível nacional, têm atuado de forma paralela no país, em uma dualidade de concepções.

Pela última vez, apresento a atuação dos industriais, pois entendo que foi central no percurso histórico do SFP de cada país (HACKER; PIERSON, 2002). Neste sentido, exibo a análise sobre as diferenças e similaridades do período do coletivismo versus da pulverização (GERRING, 2007; MAHONEY, 2003).

Quadro 22 – Atuações dos industriais no coletivismo e na pulverização – Quarto período.

Atuação dos industriais	País	
	Alemanha	Brasil
Adversário?	Sindicatos	Não houve
Coalização com sindicatos?	Sim	Não
Críticas ao sistema de formação da época?	Não	Sim
Associação industrial?	Sim	Sim
Governo atende as demandas dos industriais?	Não	Sim
Voluntariedade em oferecer espaços de aprendizagem?	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria.

Por um lado, na Alemanha com o restabelecimento da democracia os antigos aliados durante o período da República de Weimar tornam-se os novos adversários. Os sindicatos começam a reivindicar maior participação nos desenhos dos cursos de formação. Ademais, acusavam as empresas de usarem os aprendizes como mão de obra barata. Todo este contexto fez surgir um novo desenho institucional do SFP alemão com a participação paritária entre capital e trabalho com atuação governamental para gerir e equilibrar as forças entre os dois. Logo, os industriais perderam a autonomia na gestão do SFP (BUSEMEYER, 2009, 2015; THELEN, 2004). Por outro lado, no Brasil os industriais atuaram a fim de proteger sua instituição tanto da atuação governamental quanto dos sindicatos. Logo, mesmo com a participação de representantes sindicais no Conselho Nacional do SENAI, este está sob o sistema de autogoverno dos industriais. Assim, não há equilíbrio de forças a fim de desenhar as ações de qualificação da instituição (BRASIL, 2006). Sobre a Rede Federal este é gerido pelo

<sup>214</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>215</sup> Debates nas Comissões de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=250>> Acesso em: 28 out. 2019.



poder público com fraca participação dos empresários, pois não há a atuação de todos os representantes, de todas as vocações oferecidas pela instituição, no Conselho Superior<sup>216</sup>.

Sobre a coalizão com os sindicatos, o novo contexto institucional alemão ampliou a necessidade de uma coalizão entre capital e trabalho, pois as forças de decisão sobre o SFP estão equiparadas. Logo, é preciso convergência nas decisões sobre o SFP a fim de garantir a reposição de habilidades de alto nível (BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN, 2004). Entretanto, no Brasil apenas no CODEFAT houve uma igualdade de forças, mas esse órgão não tinha poder de decisão sobre as ações das instituições do SFP brasileiro (BRASIL, 1990c). Portanto, devido a pulverização sindical (OLIVEIRA, 2002) e ações de sindicatos em qualificação profissional (TUMOLO, 2013) no período democrático nunca houve uma coalizão de forças entre capital e trabalho nas duas maiores instituições de formação do país<sup>217</sup> (BRASIL, 2006).

Nesta nova composição de forças na Alemanha não havia mais críticas ao sistema de formação, pois apesar de ser de caráter público os industriais têm a garantia da voz a fim de atender suas demandas (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004). Todavia no Brasil, o SENAI continua a criticar o sistema público de qualificação com o argumento de que este não atende suas demandas devido a inflexibilidade de adaptar seus cursos as rápidas mudanças da cadeia produtiva. Ademais, sempre entendeu que deveria ser de única responsabilidade do Estado a elevação da escolaridade da população (CUNHA, 2005; WEINSTEIN, 2000; BARRADAS, 1986; FONSECA, 1986; SALM *et al.*, 1995). Por este motivo, tem defendido a manutenção da gestão de sua instituição apenas, de forma exclusiva, a ela mesma, sem qualquer intervenção do estado ou de sindicatos<sup>218 219</sup>.

Apesar deste novo contexto, na Alemanha houve a continuidade da voluntariedade da oferta de espaços de aprendizagem na empresa, mesmo com a perda da autorregulação do sistema. Prova disso, é a organização das empresas, sob influência da associação, para ampliar

---

<sup>216</sup> Usei como exemplo a composição do Conselho Superior do IFB estabelecido pela Resolução nº 004-2016/CS-IFB. Disponível em:

<[https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014\\_2016\\_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf](https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014_2016_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf)> Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>217</sup> Usei como exemplo a composição do Conselho Superior do IFB estabelecido pela Resolução nº 004-2016/CS-IFB. Disponível em:

<[https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014\\_2016\\_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf](https://www.ifb.edu.br/attachments/article/3285/RESOLU%c3%87%c3%83O%20n%c2%ba%20014_2016_%20REGIMENTO%20INTERNO%20DO%20CS.pdf)> Acesso em: 27 out. 2019.

<sup>218</sup> Debates nas Comissões de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=250>> Acesso em: 28 out. de 2019.

<sup>219</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em: 28 out. 2019.

a oferta de aprendizagem no período de crise do petróleo na Alemanha (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004). Do contrário, no Brasil há ainda resistência na oferta de espaços de aprendizagem, mesmo com a força da legislação que determina a obrigatoriedade desta oferta<sup>220</sup>, conforme explica um entrevistado:

A maioria das empresas tem atuado na oferta de espaços apenas para cumprir com a legislação. Assim, ofertam programas com o menor custo possível e por isso, não investem na oferta que realmente atenda sua demanda por trabalhadores (Entrevistado 09).

Por fim, mesmo com a continuidade da associação industrial nos dois países, na Alemanha eles não foram capazes de manter as instituições de SFP apenas sob seus domínios. Elemento alterado apenas no regime de exceção e no último período democrático (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986). Todavia, no Brasil, apesar do SENAI ter sofrido durante o regime de exceção com a diminuição de recursos, sempre geriu sua instituição sem a participação do governo ou de sindicatos. Logo, eles têm atuado no desenho dos cursos, única e exclusivamente, de acordo com as necessidades do mercado (BRASIL, 1942c, 1942b, 1962).

Com os quatro períodos apresentados é possível entender a dinâmica dos industriais nos dois países sobre as políticas de qualificação profissional ao longo do tempo. Todavia, gostaria de destacar, mais uma vez, os quatro aspectos que suporta um SFP coletivo, de acordo com Busemeyer e Trampusch (2012, p. 23-24):

- 1) Alto envolvimento das empresas em prover e administrar a formação;
- 2) As associações intermediárias com o importante papel dos sindicatos patronais, federações e sindicatos de empregados em administrar e realizar reformas no SFP;
- 3) Portabilidade de qualificação obtida em cursos de acordo com uma normatização nacional reconhecida pelas associações intermediárias; e
- 4) Qualificação profissional no modelo dual ou de estágio providos por empresas ou escolas.

Logo, por um lado, a CNI, desde a gênese do SENAI, não tem permitido uma forte atuação das associações intermediárias na sua instituição formadora<sup>221</sup> (CUNHA, 2005;

---

<sup>220</sup> Agência Câmara Notícias do dia 04/07/2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/561585-debatedores-sugerem-mudancas-na-lei-da-aprendizagem-para-estimular-contratacao-de-jovens/>> Acesso em: 23 nov. 2019.

<sup>221</sup> FGV, CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986; BRASIL, 1942c, 1942b, 1962, 2006). Por outro lado, a Rede Federal tem servido muito mais como uma instituição populista do que articulada com as necessidades do mercado (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019; CUNHA, 2000, 2005). Diante de todo este entendimento, observei a teoria de distribuição do poder e da teoria do poder das empresas no caminho dependente do SFP brasileiro (PIERSON, 2015; HACKER; PIERSON, 2002).

Primeiro, como explicado no capítulo 2, houve uma conjuntura crítica (SOIFER, 2012; COLLIER; COLLIER, 2002) no SFP brasileiro, exposta no relatório Defeitos do Ensino Profissional Brasileiro<sup>222</sup>. Logo, abriu uma disputa (PIERSON, 2015) de duas concepções filosóficas a fim de estabelecer um novo modelo do SFP brasileiro (NETTO; ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2017; SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). Segundo, para serem vitoriosos o grupo de Roberto Simonsen usa da influência instrumental da teoria das empresas, pois assessorou (HACKER; PIERSON, 2002) pessoalmente, em uma comissão com outras pessoas (dentre elas Roberto Mange), como deveria ser o desenho da nova instituição e da nova política de aprendizagem (NETTO; ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, 2017; SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000; WEINSTEIN, 2000; FONSECA, 1986). Ademais, Simonsen comprometeu-se a financiar a nova instituição com um imposto pago pelos industriais brasileiros atrelados a CNI<sup>223</sup>. Por isso, há a ancoragem do caminho do SFP brasileiro para os industriais em uma nova instituição (PIERSON, 2015). Desenho institucional que sofreu poucas alterações no que tange a ampliação da participação de associações intermediárias até os dias atuais (BRASIL, 2006)<sup>224</sup>.

#### 5.4 Regime Militar brasileiro *versus* Democracia

Para entender o percurso de como as instituições do SFP brasileiro foram moldadas é importante destacar também as diferenças entre os períodos no país (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; MAHONEY; THELEN, 2010; THELEN, 2004). Assim, com o advento

<sup>222</sup> FGV, CPDOC. OS DEFEITOS DO ENSINO PROFISSIONAL BRASILEIRO, 1938: GCg 1934.11.28 (4).

<sup>223</sup> FGV, CPDOC. TÉCNICOS E OPERÁRIOS PARA A INDÚSTRIA DO BRASIL, 09/1941: GC g 1941.09.13 (10).

<sup>224</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>225</sup> Debates nas Comissões de Constituição e Justiça e na Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD12MAI2000.pdf#page=250>> Acesso em: 28 out. 2019.

da democracia as vozes antes suprimidas por um regime de exceção voltam à tona. Todavia, as ideias dos educadores escolanovistas, caladas no período anterior, não ecoaram da mesma forma que no período populista. Não tivemos neste período qualquer manifesto em prol da educação como ocorreu em 1932 e 1959.

Neste sentido, destaco a primeira semelhança entre o regime militar e o período democrático. É, por mais uma vez, a política de cursos de rápida qualificação através da legitimação desse modelo como uma modalidade do SFP brasileiro. Todavia, uma modalidade que nem proporciona um ofício e nem eleva a escolaridade dos respectivos concluintes (BRASIL, 1997b, 2004). Por isso, no percurso histórico do SFP brasileiro aconteceu de forma repetida políticas de formação rápida a fim de oferecer trabalhadores semiespecializados para o mundo produtivo que foram potencializados no período democrático.

A segunda semelhança é a pulverização do SFP brasileiro. O período anterior, através do PIPMO, teve início a pulverização do SFP brasileiro com a permissão na oferta de cursos para entidades sem a vocação em qualificação (BARRADAS, 1986), com a transferência de responsabilidade da formação para as empresas (ELY, 1984) e a obrigatoriedade da profissionalização à nível médio (CUNHA, 2005; ZIBAS, 1992; SAVIANI, 1986). No período democrático, há a potencialização destas ações com o PLANFOR, PNQ, Projeto Escola de Fábrica e o PRONATEC. Primeiro, o PLANFOR construiu uma rede de mais de 20 mil estabelecimentos em todo o país a fim de oferecer cursos de rápida qualificação (CUNHA, 2005; CASTIONI, 2002). Segundo, o PNQ atuou na continuidade do primeiro, mas com recursos inferiores ao anterior (CASTIONI, 2013; MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010). Por último, o PRONATEC retirou o poder de decisão das associações intermediárias sobre as políticas de qualificação do trabalhador, antes nas mãos do CODEFAT, e ofereceu cursos de rápida qualificação em diferentes entidades (FASOLO, 2018; FERES, 2015).

A terceira semelhança é sobre o controle de oferta e demanda. Ao que parece, o desprezo das informações para o desenho das políticas de formação ocorridas no regime fora continuado no período democrático. Porque com a ampliação dos CEFETs (CUNHA, 2005; BRASIL, 1997a), com os investimentos de programas de rápida qualificação (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; CASTIONI, 2013), com o atrelamento do pagamento do seguro desemprego para participantes de cursos de qualificação e com a dependência do pagamento do bolsa família para participantes dos mesmos (FASOLO, 2018; BRASIL, 2011) demonstram que foram ações de cunho político-representativo (CUNHA, 2005). Todavia, é importante destacar que o SENAI tem atuado no mapa do emprego a fim de direcionar as políticas de qualificação de suas instituições.

Quadro 23 – As semelhanças observadas entre o regime militar brasileiro e o período democrático.

Programas de rápida qualificação
Pulverização das ações no SFP.
Fraco controle de oferta e demanda.

Fonte: Elaboração própria.

A única diferença é sobre a atuação sindical nos dois períodos. No período militar havia a cooptação abrupta dos sindicatos, mesmo com o aumento de sindicatos a fim de ampliar as ofertas de assistência, inclusive de formação profissional, ao trabalhador com os recursos do imposto sindical (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002), pelo Ministério do Trabalho, porque apenas nomes aprovados por ele podiam ser dirigentes sindicais. Ademais, não havia o direito a greve, exceto pela falta de pagamento de salários (CARDOSO, 2010; SANTANA, 2008; OLIVEIRA, 2002). Por este contexto, o período democrático é o oposto ao último, no qual há a livre associação e a garantia do direito a greve a fim de requerer melhores condições trabalhistas. Este fato pulverizou a ação sindical porque houve o expressivo aumento de sindicatos (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002; SANTANA, 2002). Esta pulverização apresentou dificuldades dos sindicatos se enraizarem nas empresas e ampliar o número de associados, pois independente da filiação sindical os resultados das barganhas salariais são concedidos para todos os trabalhadores (FERRAZ, 2014; CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002; SANTANA, 1999).

Diante do exposto, apresentei as semelhanças e diferenças com o intuito de observar as mudanças institucionais entre o terceiro e o quarto período brasileiro. Destaco que o legado do quarto período é de potencialização da pulverização do SFP brasileiro. Porque os programas de qualificação permitiram que entidades sem vocação para este fim atuassem na formação do trabalhador (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; CASTIONI, 2002, 2013). Por este motivo, as duas instituições, Rede Federal e SENAI, continuaram sem conflitos entre elas, mesmo com o desenvolvimento incremental de deslocamento atuando em diferentes áreas do que planejadas na sua gênese. Porque atuaram de forma independente sem coordenar suas diferentes ações, pois a proposta de um Sistema Nacional de Educação Tecnológica fora refutada pelos representantes do SENAI no Congresso<sup>226</sup>.

<sup>226</sup> Proposta original do PL. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

Portanto, esperava-se uma reorganização das instituições no período democrático a fim de colaborar com o desenvolvimento da capacidade laborativa da sociedade brasileira. Entretanto, se deu exatamente o inverso: uma potencialização da pulverização das ações governamentais sobre as políticas de qualificação do trabalhador brasileiro (CASTIONI, 2013; CUNHA, 2005). Porque, devido a uma pulverização da atuação sindical brasileira os mesmos atores que atuaram a fim de reformar o SFP alemão para que atendessem as suas respectivas demandas não aconteceu no Brasil, pois quando apenas 7% dos sindicatos estão inseridos em comissões nas empresas é claro que a qualificação profissional não é objeto de discussão (CARDOSO, 2010). De forma adicional, os próprios sindicatos acessavam recursos do FAT a fim de qualificar seus associados, principalmente na década de 1990, a fim de fornecer condições aos seus associados de se atualizarem para as mudanças do setor produtivo estimulados pelas políticas neoliberais do período FHC ampliando a pulverização do SFP brasileiro (MASCELLANI, 1999).

#### **5.4.1 Análise incremental das instituições nacionais do Sistema de Formação Profissional brasileiro**

Os períodos críticos são eventos raros no percurso histórico das instituições. Por este motivo, o desenvolvimento institucional tem caráter mais adaptativo e as mudanças ocorrem de forma incremental (CAPOCCIA, 2015; MAHONEY; THELEN, 2010; HALL; THELEN, 2009; CAPOCCIA; KELEMEN, 2007; STREECK; THELEN, 2005). Neste sentido, quando surge, em 1909, a Rede Federal ofertava para o mercado de trabalho apenas artífices de nível primário (BRASIL, 1909), conforme evidenciado na Figura 16, a seguir.

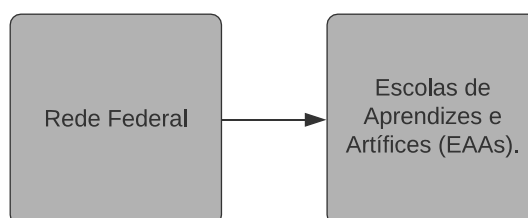


Figura 16 – Diagrama da oferta da Rede Federal com o Decreto nº 7.566/09.

Fonte: Elaboração própria.

Posteriormente, com a Lei n. 378/37 houve uma reestruturação no Ministério da Educação e Saúde Pública. No que tange a nomenclatura, as EAAs deixaram de existir e com a

nova legislação a nomenclatura era Liceu. Dessa forma, a oferta dos cursos era para todos os ramos e graus do ensino profissional, isto é, industrial, comercial e doméstico (BRASIL, 1937b). Todavia, ainda de nível primário (BRASIL, 2012b).

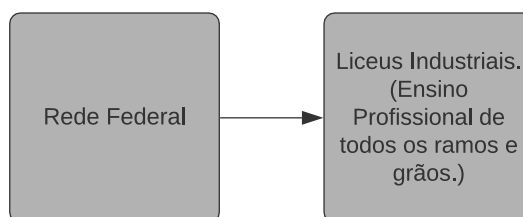


Figura 17 – Diagrama da oferta da Rede Federal com a Lei n. 378/37.

Fonte: Elaboração própria.

Essa nomenclatura é proveniente do período imperial brasileiro no qual o Liceu de Artes e Ofícios dos padres salesianos ofertavam para concluintes do ensino primário cursos de educação geral. Estes eram para os desprovidos de uma educação primária e os cursos eram de caráter profissional. Entretanto, todos tinham uma alta preocupação religiosa. Destaco o do Rio de Janeiro que tem, até os dias de hoje, como mantenedora a Sociedade Propagadora de Belas-Artes (CUNHA, 2000). Esse modelo de Liceu se propagou por alguns estados do Brasil devido a imigração, pois as suas características, como por exemplo a manutenção por uma associação da sociedade civil, eram encontradas na Europa (MULLER, 2009).

Neste sentido, ao que parece houve a tentativa de aplicar o modelo de sucesso dos Liceus de Artes e Ofícios que com destaque existiam em São Paulo, Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. Dessa forma, é a tentativa de uma conversão institucional para aumentar a qualidade da oferta de mão de obra para as demandas do país nas diferentes áreas de produção (STREECK; THELEN, 2005).

Em seguida com o advento da Lei Orgânica do Ensino Industrial editado no Decreto-Lei n. 4.073/42 há mais uma vez a mudança de nomenclatura para as escolas da Rede Federal e há o advento de mais uma instituição com prerrogativas para formar trabalhadores o SENAI.

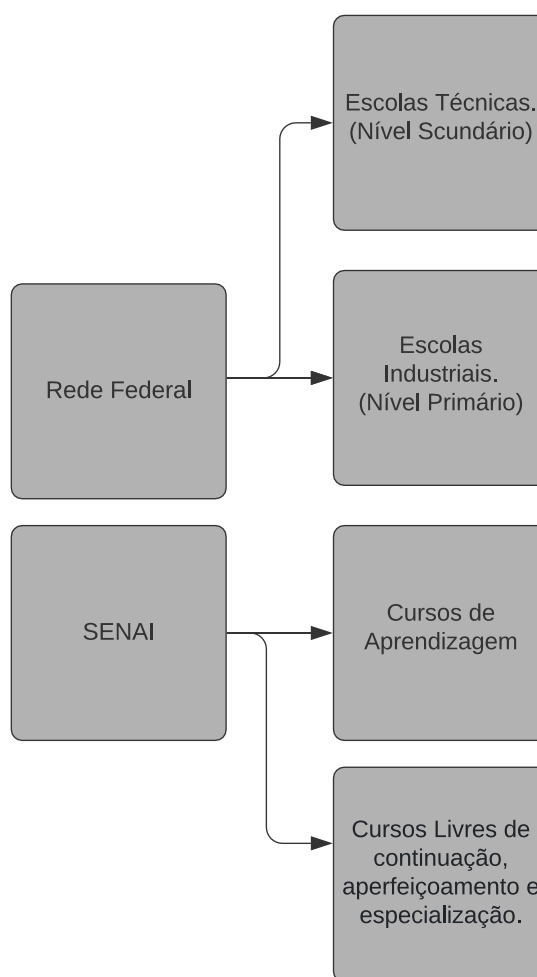


Figura 18 – Diagrama da oferta da Rede Federal e do SENAI com o Decreto-Lei n. 4.073/42.

Fonte: Elaboração própria.

Pela primeira vez há uma legislação que regula os cursos de aprendizagem e cursos livres de forma destacada. Neste sentido, há, por um lado, o estabelecimento das escolas técnicas e industriais responsáveis pelos cursos técnicos de nível primário e secundário. Tal fato pôs fim à terminologia dos Liceus. Por outro lado, as escolas da nova instituição, o SENAI, atendiam de forma exclusiva os cursos de aprendizagem e os cursos livres para operários da indústria (BRASIL, 1942g). Por este motivo, esta nova legislação alterou profundamente a lógica do SFP brasileiro (FONSECA, 1986).

Essa diferenciação entre cursos de formação profissional e de aprendizagem é explicada na Lei. Sendo que o primeiro era destinado ao “ensino, de modo completo, de um ofício cujo exercício requeira a mais longa formação profissional” (BRASIL, 1942g). Enquanto o segundo era destinado “a ensinar, metodicamente aos aprendizes dos estabelecimentos industriais, em período variável, e sob regime de horário reduzido, o seu ofício” (BRASIL, 1942g).



Na sequência, no período populista, tem-se a publicação da Lei n. 3.552/59, que altera consideravelmente a oferta de cursos da Rede Federal, conforme evidenciado na Figura 19, a seguir.

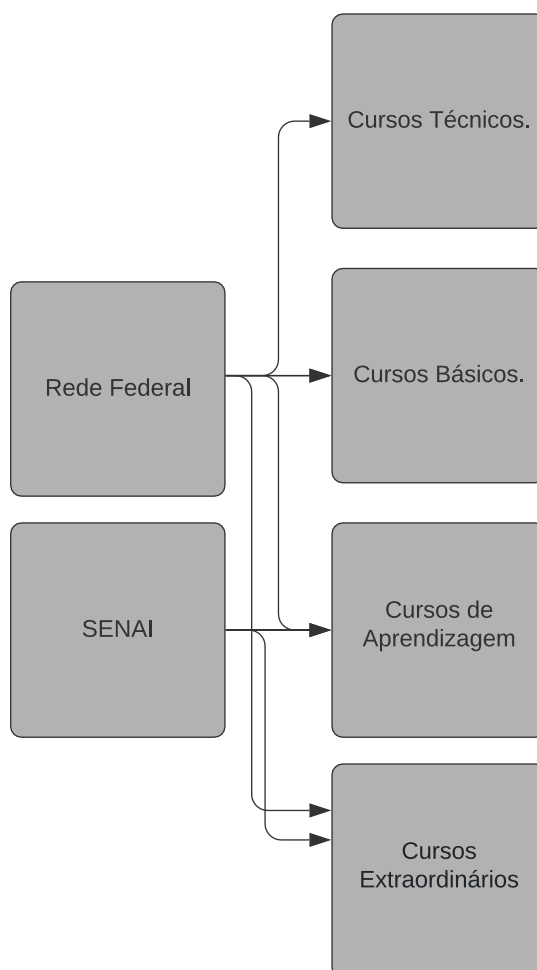


Figura 19 – Diagrama da oferta da Rede Federal e do SENAI com a Lei n. 3.552/59.

Fonte: Elaboração própria.

É neste momento que as escolas industriais e técnicas são todas denominadas escolas técnicas federais com autonomia didática e financeira (BRASIL, 1959b). De acordo com a interação dos atores e os efeitos contextuais a intenção de evolução destas instituições proferidas no Legislativo tinha como objetivo aumentar a possibilidade de interação entre os cursos de aprendizagem, técnicos e clássicos (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016).

Por este motivo, a legislação de 1959 amplia para a Rede Federal e para as instituições privadas o mesmo papel do SENAI na qualificação através de cursos de aprendizagem e de aperfeiçoamento. Neste sentido, a Rede Federal a partir daquele momento poderia oferecer diferentes tipos de curso com valores educacionais distantes no mesmo local de atuação. Logo, houve um deslocamento da ação dos atores que começaram a atuar em áreas não previstas em

sua gênese. Tudo isso ocorreu com as renegociações nas políticas de qualificação do SFP brasileiro (STREECK; THELEN, 2005).

Destaco que o SENAI, no mesmo sentido, teve que atuar em outros arranjos produtivos diferentes da sua *expertise* (BRASIL, 1942a) e estabelecer um período mínimo de seus cursos de aprendizagem com elementos de cultura geral (BRASIL, 1959a, 1961). Portanto, percebo que também sofreu neste período um deslocamento da ação dos atores, pois também tiveram que atuar em áreas não previstas na concepção da instituição (STREECK; THELEN, 2005).

No fim do período populista há a edição do Decreto n. 53.324/63, que se torna o novo mecanismo para atender a demanda da indústria e oferecer cursos mais rápidos sem estarem atrelados a elementos de cultura geral (BARRADAS, 1986; BRASIL, 1963). Em seguida, os militares ampliaram este programa e estabeleceram a profissionalização obrigatória a nível médio com a publicação da Lei n. 5.692/71 (BRASIL, 1971).

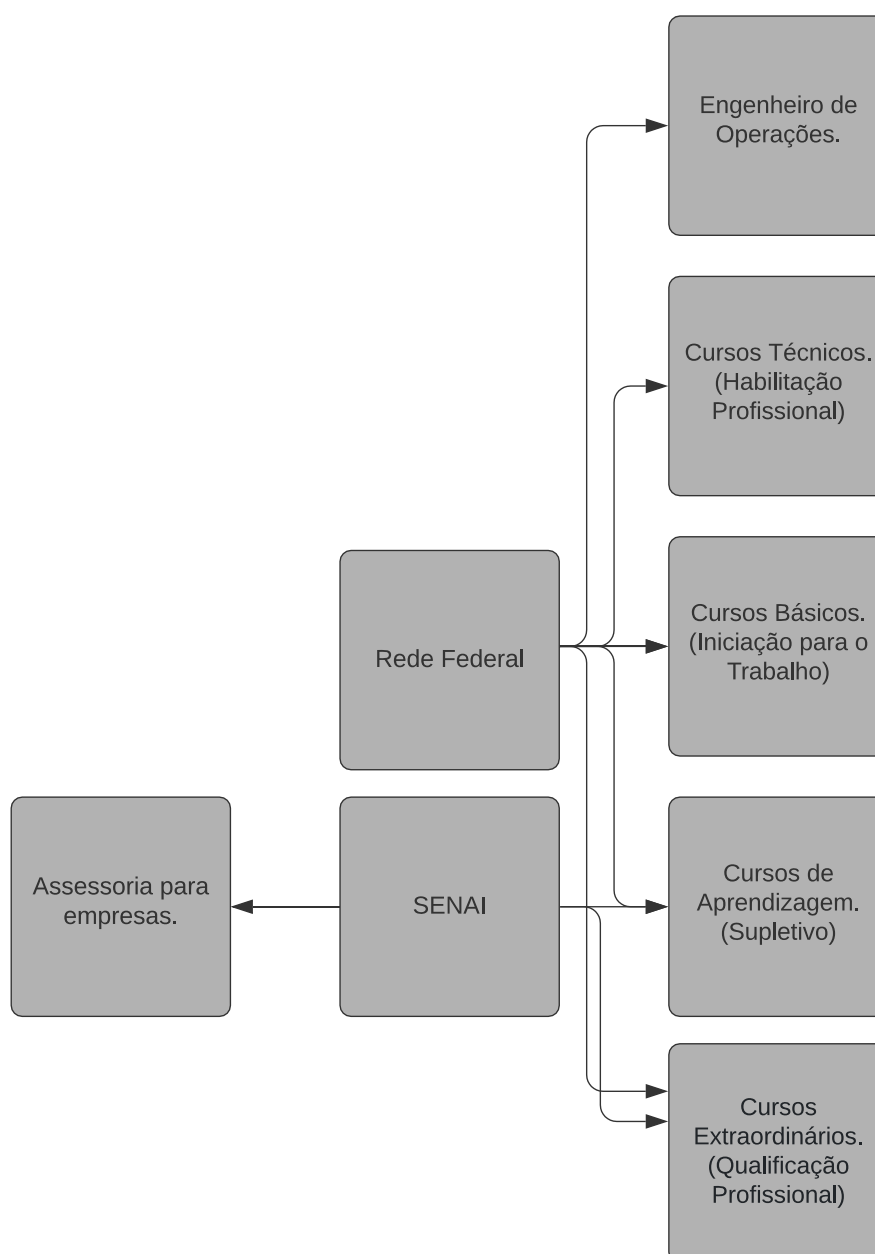


Figura 20 – Diagrama da oferta da Rede Federal e do SENAI com o Decreto n. 53.324/63 e a Lei n. 5.692/71.

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com a estratégia empírica de mudança incremental o SENAI sofreu duas evoluções incrementais neste período. A primeira ocorre com o advento do PIPMO que desloca de forma significativa a atuação desta instituição (STREECK; THELEN, 2005), pois, como identificado, houve a alteração da proporção de matrículas de aprendizagem para os de cursos rápidos (BARRADAS, 1986; BRYAN, 1983). Ademais, de acordo com a nova ordem política houve o entendimento de que a formação de mão de obra não deveria mais ser assunto de educação. Logo, a discussão da elevação da cultura geral dos trabalhadores nos cursos de

aprendizagem enfraqueceu. Elemento de conflito durante os dois últimos períodos analisados (WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992; BRASIL, 1974a).

O segundo é a conversão (STREECK; THELEN, 2005), pois, após a transferência da responsabilidade da qualificação da mão de obra para as grandes empresas, o SENAI iniciou um processo de diversificação de sua atuação no tocante ao fornecimento de assessoria individual e coletiva para que as empresas tivessem seus projetos aprovados no SNFMO. Portanto, além de oferecer cursos para a formação de trabalhadores para o mercado de trabalho agora atuaria na produção de material e aconselhamento para empresas poderem se adequar a nova legislação de dedução do imposto de renda (LEITE, 1987; ELY, 1984).

No tocante à Rede Federal, o governo militar também deslocou a ação dos atores para atuarem em novas áreas devido o advento dos cursos de engenheiros de operações, que no Brasil era uma novidade, a Rede Federal iniciou a oferta desses cursos através do Sr. Joaquim Faria Góes Filho em 1969 (BRANDÃO, 2009; NEVES, 2003; BRASIL, 1969). De forma paralela, com a obrigatoriedade da profissionalização a nível médio o governo forçou a mudança institucional de deslocamento em diferentes escolas privadas e públicas para atuarem como instituições formadoras. Esse elemento, apenas reforça a capacidade autoritária deste regime no país. Essa ação gerou críticas advindos dos proprietários e educadores do país (CUNHA, 2005, 2014; SAVIANI, 1986).

De forma resumida, por um lado, ocorreu o enfraquecimento dos cursos de aprendizagem através do deslocamento da atuação do SENAI, para atuação no PIPMO, e da diminuição dos recursos promovido pelo regime (WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992; BARRADAS, 1986). Ao mesmo tempo, houve investimentos em cursos de rápida qualificação e posteriormente a transferência de responsabilidade para que as empresas desenhassem seus cursos de acordo com suas necessidades (WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992; LEITE, 1987; BARRADAS, 1986; ELY, 1984). Em relação a Rede Federal, ela ampliou seu leque de atuação para cursos de engenheiros de operações, curso com valor de ensino superior, com a mesma infraestrutura física e de recursos humanos (BRANDÃO, 2009; CUNHA, 2005; NEVES, 2003).

Durante o período democrático, com o advento da Constituição e nova LDB, as instituições de caráter privado tinham liberdade para ofertarem cursos de qualquer natureza, desde que sigam a legislação. Neste sentido, o SENAI continua a ser uma instituição pragmática e realista na condução do ensino e do emprego industrial com o objetivo de atender as necessidades e interesses da economia (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013). Todavia, a Rede Federal, por mais uma vez, sofreu reorganizações de sua atuação. Primeiro, houve a ampliação

dos CEFETs com o objetivo de estimular a verticalização do ensino no país e assim, ampliar a oferta de ensino superior (CUNHA, 2005). Segundo, os Institutos Federais foram a integração de diferentes escolas com divergentes vocações em uma rede única com o objetivo de abrir perspectivas para o Ensino Médio por um meio de combinação de ciências naturais, humanidades e educação profissional<sup>227</sup>.

Diante do exposto, na Figura 21, a seguir, tem-se a atuação das instituições supramencionadas.

---

<sup>227</sup> Proposta original do PL. Disponível em:  
<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=601743&filename=Avulso+-PL+3775/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=601743&filename=Avulso+-PL+3775/2008)> Acesso em: 26 out. 2019.

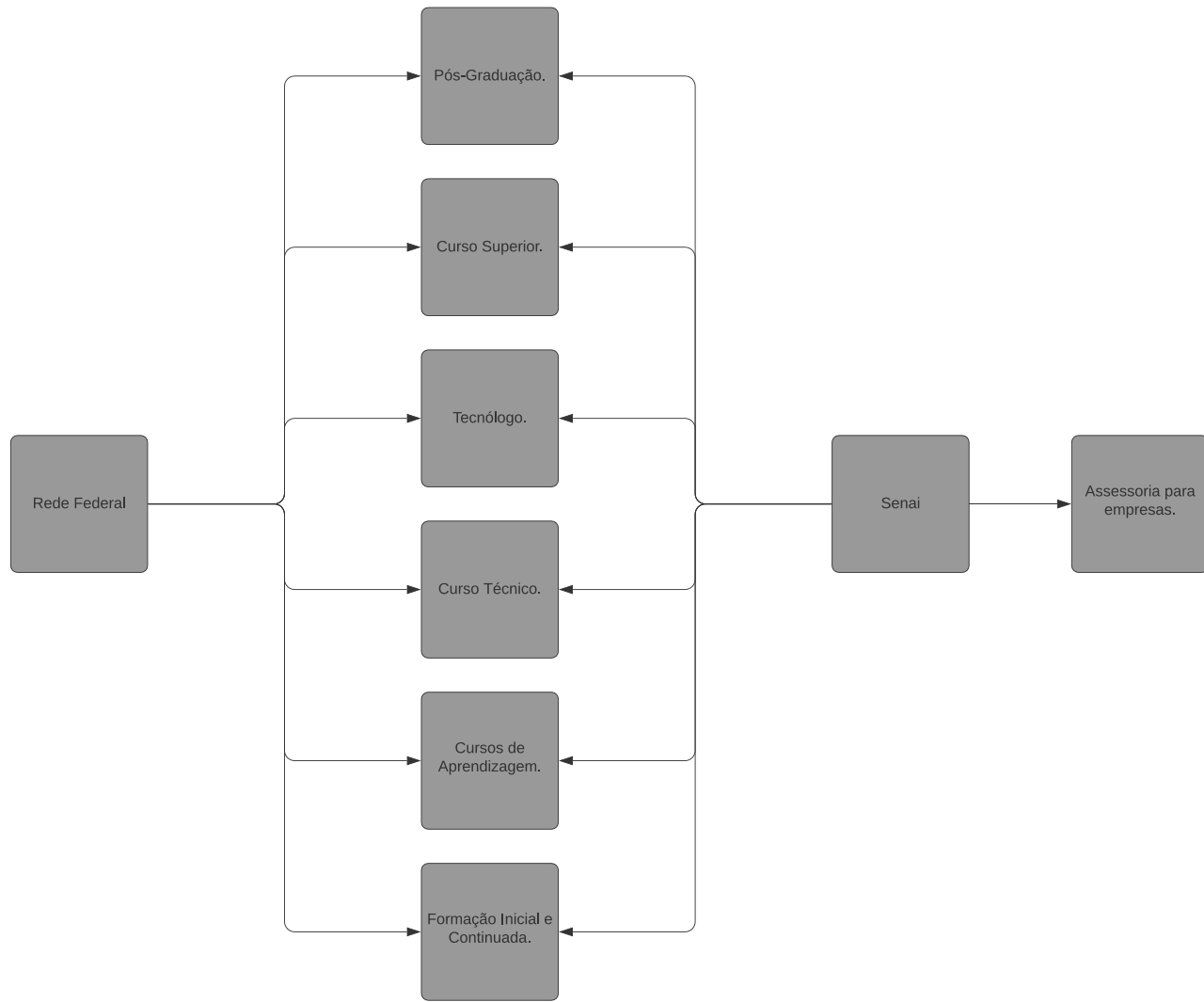


Figura 21 – Diagrama da oferta da Rede Federal e do SENAI com a Constituição de 1988 e a LDB.

Fonte: Elaboração própria.

Neste sentido, nos dois momentos houve o deslocamento da ação dos atores para atuarem em vocações desconhecidas nas duas instituições (STREECK; THELEN, 2005). Portanto, por um lado, a expansão dos CEFETs teve como objetivo apenas ampliar a atuação da Rede Federal para o Ensino Superior. Portanto, escolas da Rede aderiram a esse novo arcabouço institucional, pois buscavam o mesmo status da universidade (CUNHA, 2005; MORAES, 2016). Por outro lado, os Institutos Federais foram a junção de escolas com diferentes vocações em uma rede única com todas as modalidades diferentes de atuação.<sup>228</sup> Portanto, uma mudança incremental de deslocamento que vem criando conflitos e ações contraditórias na Rede Federal (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019; MORAES, 2016).

Não obstante, tanto o SENAI e a Rede Federal atuaram nos programas de rápida qualificação do período, pois desde o Decreto n. 2.208/97 houve a legitimação dos cursos de rápida qualificação como modalidade de formação profissional inicial. Assim, além de atuarem em suas funções adicionais às suas respectivas desempenhos institucionais de criação, colaboraram com a oferta de cursos de rápida qualificação que nem formam para o ofício, nem elevam a escolaridade. Portanto, as duas instituições, no período, atuaram em frentes idênticas no SFP brasileiro.

---

<sup>228</sup> Proposta original do PL. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=601743&filename=Avulso+-PL+3775/2008](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=601743&filename=Avulso+-PL+3775/2008)> Acesso em: 26 out. 2019.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

### O poder da barganha

Após o rastreamento do percurso do SFP brasileiro e com as evidências empíricas sobre as dificuldades atuais da aprendizagem dual no País é necessário responder à pergunta de pesquisa: por que não existe uma interação mútua entre capital e trabalho no SFP brasileiro? Uma cooperação mútua entre associação de empregadores e sindicatos, para qualificação, eleva benefícios para ambos (BUSEMEYER, 2015; BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; THELEN, 2004). Reforço, também, que para isso o exemplo alemão foi exposto como um espelho a fim de ser possível explorar o caso brasileiro (SARTORI, 2002).

O poder dos empresários não foi soberano por todo o período. Lembro que, a primeira comissão, através do relatório Aprendizagem nos Estabelecimentos Industriais, que é um contrafactual no percurso do SFP brasileiro, definiu que as políticas de qualificação no País seriam coordenadas pelo Conselho Nacional de Aprendizagem em conjunto com as comissões locais. Logo, um sistema de governança independente dos industriais que mostra a existência de uma resistência ao modelo de autogoverno dos empresários, via SENAI<sup>229</sup>.

Neste sentido, após o insucesso de um sistema co-regulado entre Estado e Indústria houve uma tentativa de subjugar o SENAI em dois momentos na história. A primeira é em 1959, com a Lei n. 3.552/59 e o Decreto n. 47.038/59, pois, os dois estabeleceram que os cursos de aprendizagem, mantidos pelo SENAI, deveriam oferecer matérias de cultura técnica, de cultura geral e práticas educativas a fim atender necessidades decorrentes da vida social (BRASIL, 1959b, a). Logo, uma influência direta do poder público em uma instituição privada. Assim, os educadores exerceram forte influência no Legislativo através da atuação partidária do PSD que tinha como liderança Capanema.

Destaco a primeira alteração feita por Busemeyer (2015) na teoria do partidarismo político no qual entende que os partidos têm interesse em como são organizadas as políticas. Assim, ao que parece o PSD demonstrou muito interesse em como era oferecida os cursos de aprendizagem no SENAI. Por isso, avalizou as alterações embasadas nas concepções dos

---

<sup>229</sup> FGV, CPDOC. A APRENDIZAGEM NOS ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS, 06/1939: GCg 1938.04.30 (69).



educadores que redigiram a proposta enviada ao congresso em diferentes oportunidades do segundo período<sup>230 231 232 233 234</sup> (CUNHA, 2014; FONSECA, 1986).

Todavia, apesar da obrigatoriedade da elevação da cultura geral, não houve um ajustamento de forças (BUSEMEYER, 2015) no controle da aprendizagem entre capital e trabalho, pois, o SENAI continuava, única e exclusivamente, sob o controle dos industriais. Este fato, não criou um contexto institucional de coordenação entre os atores a fim de surgir uma coalizão de classe com interesses mútuos (HALL; SOSKICE, 2001). Dessa forma, apenas quatro anos mais tarde, é estabelecido um programa intensivo de preparação de mão de obra (BRASIL, 1963) como um novo mecanismo a fim de atender a oferta de trabalhadores semiespecializados, sem a necessidade da elevação da cultura geral. Esta ação, foi apropriada e expandida no período posterior a fim de não atender aos preceitos da Lei n. 3.552/59, no regime de exceção (BARRADAS, 1986).

A segunda tentativa se dá em três momentos, sendo três elementos contrafactuais do período democrático do percurso do SFP brasileiro. O primeiro é na constituinte de 1988 no qual o Ministro da Previdência, o Sr. Raphael de Almeida Magalhães, acredita que toda a incidência sobre a folha salarial deveria ser, única e exclusivamente, para atender a previdência social. Assim, as opções seriam a eliminação do SENAI (e SNAs) ou estatização<sup>235</sup>. O segundo é em 1994 com o Sistema Nacional de Educação Tecnológica com o objetivo de aglutinar esforços para o desenvolvimento econômico e tecnológico no país. Logo, através de um Conselho, com representantes das diferentes instituições do sistema, haveria o assessoramento no estabelecimento de políticas e diretrizes para a educação tecnológica<sup>236</sup>. O terceiro, em 1995, com o protocolo de educação profissional a fim de articular as ações entre o MEC e o MTE

<sup>230</sup> Publicado no DCN Páginas 6481 Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/83541>> Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>231</sup> Dossiê digitalizado disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951)> Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>232</sup> Dossiê digitalizado disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1221878&filename=Dossie+-PL+690/1951)> Acesso em: 13 jun. 2019.

<sup>233</sup> Dossiê digitalizado disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217126&filename=Dossie+-PL+501/1955)> Acesso em: 8 jun. 2019.

<sup>234</sup> Dossiê Projeto de Lei 2222/1957.

<sup>235</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/9a\\_Sistematizacao.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/9a_Sistematizacao.pdf)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>236</sup> Proposta original do PL. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

para envolver atores e agentes na implementação de um Plano Nacional de Educação Profissional (CASTIONI, 2002).

Nas três oportunidades, gerou uma reação da CNI que atuou no Legislativo a fim de convencer os parlamentares da importância do SENAI, segundo o seu modelo de autogoverno. Ademais, sob o argumento de que o SENAI era uma instituição de direito privado, ela não deveria ser subjugada a diretrizes do Estado, pois uma instituição de formação da indústria existia com valores custeados pelos respectivos representantes da CNI com o objetivo de atender a sua respectiva demanda<sup>237 238</sup> (CASTIONI, 2002). Portanto, a indústria entendeu que representantes que defendam seus interesses deveriam atuar no Legislativo. Além da tentativa de criar um sistema único, as SNAs têm sido pressionadas pelo governo a fim de aprimorar a transparência do uso dos seus recursos em prol dos interesses nacionais. Por este motivo, ocorreu o acordo de gratuidade<sup>239</sup>.

Por isso, é difícil aplicar a teoria do partidarismo político (observada com mais facilidade na república alemã), pois mesmo quando partidos alinhados aos interesses dos sindicatos estiveram no poder, como o PT, não houve alterações nas políticas nacionais do SFP brasileiro a fim de convergir para um SFP com participação tripartite<sup>240</sup> coordenado pelo Estado, como o coletivismo. Porque mesmo estes, e os demais presidentes deste período, tiveram que construir uma coalização com os conservadores a fim de vencer as eleições (SAISI, 2014; SARNEY, 2011)<sup>241</sup>. Logo, os industriais, neste período, vêm combatendo qualquer alteração que aumente a participação do governo ou de associações intermediárias nas decisões sobre suas respectivas políticas.

Por mais uma vez, a teoria do poder das empresas é mais adequada para responder os acontecimentos que impediram uma convergência para um SFP coletivo. Lembro que, examinar os múltiplos mecanismos de influência política, estabelecer as preferências

---

<sup>237</sup> Proposta original do PL. Disponível em:

<[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1136656&filename=Dossie+-PL+4672/1994)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>238</sup> Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões) Subcomissão de Saúde, Seguridade e do Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/9a\\_Sistematizacao.pdf](http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituente/9a_Sistematizacao.pdf)> Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>239</sup> Protocolos de Compromissos. Disponível

em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category\\_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=93731-protocolo-de-compromisso-v-senai-1&category_slug=agosto-2018-pdf&Itemid=30192)> Acesso em: 01 nov. 2019.

<sup>240</sup> O CODEFAT era tripartite, mas não influenciava nas instituições formadoras, isto é, apresentava as demandas sem poder de decisão sobre como ocorreria a oferta dos cursos para atendimento delas.

<sup>241</sup> Cf. LEMOS, Renato; CARNEIRO, Alan. Cardoso, Fernando Henrique. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coords.). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

empresariais e analisar com cuidado as casualidades, são importantes para entender como uma política foi desenhada (HACKER; PIERSON, 2002).

Com este entendimento, e de acordo com o rastreamento dos fatos, a primeira conclusão da Tese é que os industriais sempre barganharam politicamente, em todo o período brasileiro, sua autonomia a fim de gerenciar sua própria política de qualificação (NETTO; ASSUMPCÃO-RODRIGUES, 2017; CUNHA, 2000, 2005, 2014; SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000; WEINSTEIN, 2000; LOPES, 1992; BARRADAS, 1986; FONSECA, 1986). Ao mesmo tempo, a presença deles nas políticas de qualificação de mão de obra propostas pelo Estado foi forte, principalmente, nos programas de rápida qualificação desde 1942 (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; FASOLO, 2018; KRUGER, 2006; CUNHA, 2005; CASTIONI, 2002; BARRADAS, 1986; FONSECA, 1986).

Por esta conclusão, os sindicatos não atuaram com tanta presença como os industriais nas políticas de formação. Primeiro, nos períodos de exceção (Vargas e Militares) havia uma cooptação das lideranças sindicais que só poderiam assumir os cargos com o aval do governo. Ademais, Vargas criou o imposto sindical que reforçou o caráter sindical corporativista com o Estado brasileiro (GOMES, 2014; SANTANA, 2008; CAMPINHO, 2006; OLIVEIRA, 2002; WEINSTEIN, 2000; POCHMANN, 1993; PAOLI, 1988; BRASIL, 1931). Posteriormente, no período militar, este recurso foi utilizado como fonte na oferta de serviços, inclusive de formação profissional, pelos sindicatos (TUMOLO, 2013; CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002). No último momento, os sindicatos optaram em investir em escolas próprias de formação profissional com os recursos do FAT (TUMOLO, 2013; MASCELLANI, 1999).

Toda essa ação da associação dos industriais me levou a segunda conclusão da Tese que é a dualidade no SFP brasileiro que afastou os cursos modelados para a indústria de elevar a cultura geral dos trabalhadores e afastou a Rede Federal dos arranjos produtivos, pois com o advento do SENAI, e das SNAs, as empresas procuravam mais os serviços de aprendizagem, custeada por elas, para atender as suas respectivas demandas específicas de qualificação. Tal informação converge com o pensamento de Schneider (2009), no qual as decisões de qualificação por parte das empresas são deterministas sobre seus empregados. Ao mesmo tempo converge com o entendimento de Bilzberg (2014), onde as organizações empresariais têm forte papel de influência sobre o governo. Este modelo, no qual duas instituições atuam de forma concomitante na formação profissional é incomum em outros países.

Inclusive a aprendizagem foi deixada de lado, isto é, houve uma alteração de concepção de atuação das SNAs que as afastou da razão de suas respectivas existências. Porque, os empregadores têm mais interesse em cursos específicos para suas demandas (VOSSIEK, 2018;

BUSEMEYER, 2015). Por isso, desde 1997, há a legitimação dos cursos livres de qualificação como modalidade básica de qualificação profissional (BRASIL, 1997b) e a aprendizagem tem sido regulada de forma exclusiva pelo MTE, sem a participação do MEC, com resultados aquém do esperado pela legislação<sup>242</sup> (BRASIL, 2000, 2005). Todavia, na Alemanha os programas de aprendizagem foram a base para construir uma sociedade altamente capacitada de alto valor agregado que hoje estão sob um sistema unificado de gestão tripartite (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004).

### **A dualidade do Sistema de Formação Profissional brasileiro**

Os estudiosos da educação brasileira defendem a tese da dualidade da formação profissional brasileira na qual o ensino propedêutico é para as elites e ensino técnico é para as classes menos favorecidas (FRIGOTTO, 2018; MORAES, 2016; MOURA; LIMA FILHO; SILVA, 2015; SALM *et al.*, 1995; SAVIANI, 1986; SALM, 1980). Contudo, o Brasil não unificou as duas diferentes concepções filosóficas de formação profissional construídas no passado do seu SFP, diferentemente da Alemanha.

Relembro, por mais uma vez, que a ausência de uma coordenação de classe enfraquece a qualificação profissional como uma escolha para a sociedade. Porque, por um lado, quando há uma participação muito ativa dos empregadores a formação é muito específica o que diminui as possibilidades de mobilidade de emprego. Por outro lado, quando o Estado ou sindicatos tem atuação mais expressiva os cursos promovem habilidades de cunho mais geral sem atrativos para o mercado (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004).

E o exemplo alemão ajuda a entender este fato. Primeiro, havia duas concepções de qualificação na Alemanha. Por um lado, os artesãos ensinavam através da observação e eram contra o processo de padronização. Por outro lado, os industriais defendiam a aprendizagem sistemática por todo o território alemão. Por isso, criaram um sistema paralelo de aprendizagem para atender suas respectivas demandas (FROMMBERGER; REINISCH, 2004; THELEN, 2004; DEISSINGER, 1994).

Em seguida, no período do nazismo, o ensino sistemático sai vitorioso. Assim, há a unificação dos diferentes sistemas de qualificação na mesma lógica da sistematização. No entendimento de Hitler, uma qualificação baseada na empresa destruiria a consciência de classe o que fortaleceria os laços com a empresa e tornaria o indivíduo passivo as mudanças

---

<sup>242</sup> Boletim da Aprendizagem Profissional – Janeiro à Dezembro de 2018.

necessárias. Neste momento, emerge um sistema nacional integrado com o objetivo de tornar a qualificação mais homogênea possível em todo o país (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986).

Posteriormente, no período democrático, os sindicatos atuaram junto ao Parlamento para terem paridade nas decisões nas políticas de qualificação na empresa a fim de garantir a aprendizagem adequada para os jovens, pois muitos estavam sendo usados como mão de obra barata (BUSEMEYER, 2015; THELEN, 2004). Dessa forma, desde 1969, há um SFP coletivo com alto envolvimento tanto das empresas quanto do Estado na formação profissional inicial (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012) que decidem as direções das políticas de qualificação profissional naquele País.

Com este breve resumo sobre o fim da dualidade do SFP alemão, é possível perceber que o Brasil tem tido dificuldade de coordenar suas ações de qualificação, pois vem mantendo duas instituições de qualificação com concepções diferentes de atuação, pois nunca ocorreu a unificação das diferentes instituições sob um Sistema Nacional de Formação Profissional como ocorreu na Alemanha. Porque, por um lado, a Rede Federal, apesar da autonomia didática, atua sob a supervisão e financiamento do Estado. Assim, segue as diretrizes para a qualificação com habilidades de cunho mais geral que tendem ser menos atrativas para o mercado (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015). Além do mais, tem dificuldade de oferecer estágios para seus estudantes em empresas, o que dificulta a transição entre escola e trabalho (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012).

Por outro lado, o SENAI e as SNAs têm alta participação dos empregadores e fraca atuação das associações intermediárias sindicais. Assim, de acordo com a história, estas instituições atuaram mais em cursos de aperfeiçoamento e de rápida reciclagem em treinamentos de cunho operacional, principalmente, para trabalhadores inseridos na indústria do que na oferta de cursos de aprendizagem (CARDOSO, 2010; TAFNER, 2006; LOPES, 1992; LEITE, 1987; BARRADAS, 1986; FONSECA, 1986; SALM, 1980). Neste sentido, torna os cursos muito específicos diminuindo sua possibilidade de mobilidade de emprego (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER, 2015).

Neste sentido, o SFP brasileiro é dual, pois, por um lado, a Rede Federal tem um alto compromisso público com a formação profissional inicial, principalmente, com a oferta de ensino integrado com a educação geral como alternativa ao ensino superior. Por outro lado, as SNAs se aproximam do modelo segmentalista de auto regulação, pois controlam de forma independente sua oferta de qualificação profissional. Entretanto, investem mais em formação

de aperfeiçoamento e de reciclagem ao invés na formação profissional inicial com os cursos de aprendizagem.

Outro elemento da dualidade está no percurso histórico dos atos legislativos do SFP brasileiro. Primeiramente, na primeira legislação, o Decreto-Lei n. 4.073/42 citou os cursos de aprendizagem como uma modalidade de formação profissional. Todavia, não tinham o mesmo valor que os cursos técnicos médios ou básicos (BRASIL, 1942g). Segundo, na Lei n. 3.552/59 havia a menção sobre a aprendizagem como modalidade para a qualificação, mais uma vez, mas ainda não houve a equiparação com os cursos técnicos médios e básicos (BRASIL, 1959a). Terceiro, no período militar há a equivalência dos cursos de aprendizagem com os cursos técnicos básicos atrelados ao ensino supletivo, mas há uma alteração nas matrículas do SENAI da aprendizagem para os cursos livres, através do PIPMO. Este fato deixou de lado a aprendizagem no país (BARRADAS, 1986). Quarto, no período democrático, a aprendizagem foi organizada apenas pelo MTE conseguindo sua equiparação com os cursos técnicos de nível médio apenas em 2012<sup>243</sup>. Contudo, os espaços de aprendizagem estão aquém do mínimo esperado<sup>244</sup>. Ademais, devido a restrições de menores atuarem em espaços de produção perigosos ou insalubres obrigam as empresas a oferecerem aos menores apenas espaços de aprendizagem em serviços administrativos (LEAL, 2017).

Outro elemento que reforça a tese da dualidade do SFP brasileiro é exatamente onde as duas instituições foram alocadas no período militar. Por um lado, a Rede Federal estava sob a supervisão do MEC. Por outro lado, as SNAs estavam sob a supervisão do MTE (BRASIL, 1974a). Essa ação potencializou essa dualidade, pois sob a supervisão do MTE ocorreram o PIPMO <sup>245</sup> (BARRADAS, 1986) e a “Lei Rouanet da Aprendizagem” (ELY, 1984). Assim, as SNAs não precisavam mais responder as demandas de elevação da cultura geral dos trabalhadores. Logo, tinham o caminho livre para desenhar a sua oferta apenas para atender as demandas específicas dos empregadores em cursos de aperfeiçoamento e reciclagem. Lembro que, essa separação permaneceu até o advento do PRONATEC. Esta dualidade entre duas concepções fortaleceu a pulverização, porque desde o PIPMO as duas instituições participaram dos diferentes programas de rápida qualificação com a mesma oferta.

Logo, essa relação de disputa de concepções fez se perder o elemento mais importante de direcionamento da oferta, a demanda. Porque enquanto SENAI atende as ofertas específicas

---

<sup>243</sup> Portaria MTE n. 723 /2012. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mte-723-2012.htm>> Acesso em: 14 dez. 2019.

<sup>244</sup> Boletim da Aprendizagem Profissional – Janeiro à Dezembro de 2018.

<sup>245</sup> O PIPMO teve início no MEC, mas quando da transferência das SNAs para o MTE o programa foi transferido também.

da indústria, eles não investiram na elevação da escolaridade (TAFNER, 2006). Por outro lado, a Rede Federal, supervisionada pelo Estado, têm apresentado dificuldade de articular oferta com a demanda, pois foi (e têm sido) usada como ação populista no aumento da oferta de oportunidade educacionais pelo Estado (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019; CUNHA, 2005). Ademais, nos últimos anos, a Rede Federal tem expandido a oferta de ensino superior, o que a afasta mais ainda no atendimento da demanda de técnicos para o país (MAGALHÃES; CASTIONI, 2019; MORAES, 2016).

De forma resumida, percebo a dualidade devido duas concepções filosóficas de formação profissional que atuam no Brasil de forma concomitante. De forma adicional, existem as entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, ofertando formação profissional (CGEE, 2015). Com esta estrutura pulverizada não há um sistema unificado que coordene as diferentes ofertas e nem as demandas de formação profissional tornando o SFP brasileiro no modelo dual desconectado explicada por Castioni (2015). E o exemplo alemão é a maior evidência empírica desta necessidade, pois com a unificação das ações em um sistema, na época do nazismo, houve a ampliação da capacidade laboral da sociedade daquele país com a adoção da sistematização da indústria e aumento dos espaços de aprendizagem (THELEN, 2004; GILLINGHAM, 1986).

### **As relações de mercado de trabalho antidemocráticas**

Observar empiricamente a configuração institucional das relações de mercado de trabalho é importante para entender as instituições de formação profissional. Porque quanto maior o papel dos sindicatos na negociação coletiva haverá menos gastos públicos na qualificação profissional (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012). Por isso, lembro, primeiro, que antes da “era” Vargas, de forma mais específica no Brasil Império, o esteio da força de trabalho era a escravidão e dessa maneira, não havia mercado de trabalho. Em seguida, com o advento da República e de uma nova Constituição não há uma regulação do mercado de trabalho com o argumento da Pátria Livre. Por este motivo, o “imigrantismo” e a instrumentalização da organização familiar como unidade proletária atendiam as demandas da economia do País (BARBOSA, 2003; PAOLI, 1992). Neste contexto, os conflitos entre capital e trabalho eram casos de polícia (OLIVEIRA, 2002).

Dessa forma, com a revolução de 1930, surge uma nova ordem para gerenciar as relações de trabalho e de enfrentamento das questões sociais. Estas alterações aconteceriam apenas com um Estado forte e autoritário que tutelaria as relações de trabalho para obter uma estabilidade política para o desenvolvimento urbano-industrial (CARDOSO, 2010). Dessa

forma, instituiu a questão sindical regulada, pois os estatutos deveriam ser aprovados pelo MTE (BRASIL, 1931). Por este motivo, o movimento sindical tornou-se autoritário-corporativo no qual apenas os trabalhadores sindicalizados estariam protegidos pela cidadania regulada (CARDOSO, 2010; CAMPINHO, 2006; GOMES, 2005).

Com o advento do Estado Novo, há a configuração nacional de relações de trabalho com a CLT na qual exigia dos sindicatos uma colaboração com os interesses públicos e demais associações subordinadas ao interesse nacional o que reforçou o caráter corporativista entre sindicato e Estado (GOMES, 2005; OLIVEIRA, 2002). Contudo, críticas ao modelo tutelado do Estado não aumentaram de forma significativa o número de sindicatos (GOMES, 2014; OLIVEIRA, 2002). Neste contexto, não havia um espaço democrático de relações de trabalho o que suprimiu as vozes dos trabalhadores sobre as reformas do SFP brasileiro, porque a atuação sindical estava ancorada no interesse nacional determinadas pelo poder público (GOMES, 2005; OLIVEIRA, 2002; WEINSTEIN, 2000).

Com o fim do Estado Novo e o advento de uma nova República há o início de uma relação populista entre sindicato e governo, pois a orientação subordinada a ideologia nacionalista não sofreu alteração (WEFFORT, 1978). Todavia, os sindicatos pressionavam o Estado para obter alterações na legislação, pois era ele o responsável pela regulação dos benefícios sociais. Dessa forma, a barganha foi estatizada, isto é, transferida dos espaços de negociações entre capital e trabalho para as repartições públicas (OLIVEIRA, 2002). Contudo, a cidadania regulada, conquistada com a CLT, era exclusiva dos trabalhadores urbanos. Por este motivo, houve um forte êxodo do campo para as cidades com a esperança de se enquadrarem no projeto varguista de mudança social, aumentando o número de trabalhadores adultos sem qualificação no espaço urbano (CARDOSO, 2010; BRYAN, 1983).

Neste contexto, houve o aumento de movimentos em busca de melhorias trabalhistas, principalmente, entre o governo de João Goulart e os sindicatos. Estes eventos foram os argumentos da necessidade de uma intervenção militar a fim de evitar uma República sindicalista no País (SANTANA, 1999). Os militares usaram o poder coercitivo da CLT para controlar as ações sindicais (OLIVEIRA, 2002). Todavia, foi neste período que houve o auge de profissões reguladas pela CLT chegando a 60% e aumento de número de sindicatos, principalmente, na área rural a fim de evitar o êxodo. É neste momento que os sindicatos tornam-se espaços de assistência ao trabalhador com serviços prestados, inclusive de formação profissional, com os recursos do imposto sindical obrigatório (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002). De forma adicional, mesmo com uma forte industrialização o sistema produtivo tinha



dificuldades de gerar empregos para trabalhadores qualificados o que precarizou ainda mais o mercado de trabalho (SALM, 1980).

Com o advento da democracia brasileira, há total liberdade sindical e assim centrais sindicais e inúmeros sindicatos foram fundados. Este fato, estabeleceu a fragmentação sindical intencional com a pulverização das negociações coletivas devido ao desordenamento das entidades com diferentes encaminhamentos de pautas (OLIVEIRA, 2002). Entretanto, a sindicalização nunca ultrapassou a marca de 30% de trabalhadores de carteira assinada (CARDOSO, 2010), porque houve a continuidade da estatização da política salarial e não há espaços de barganha entre capital e trabalho. De forma adicional, os sindicatos neste período tomaram a decisão de estabelecer suas próprias escolas de formação profissional, principalmente, na década de 1990, com o advento do FAT e a precarização do trabalho, devido as ideias neoliberais, a fim de colaborar com a requalificação dos seus associados e qualificação dos filhos deles (TUMOLO, 2013; MASCELLANI, 1999).

Neste contexto histórico, elucidado a terceira conclusão da Tese na qual as relações do mercado de trabalho brasileiro foram cristalizadas de forma antidemocráticas, porque as divergências entre capital e trabalho não foram reguladas para acontecerem em espaços democráticos de negociação coletiva, principalmente, devido as ações desordenadas e pulverizadas (CARDOSO, 2010; OLIVEIRA, 2002; SALM, 1980). Por este motivo, o Estado sempre é pressionado a atuar para atender as reivindicações tanto de capital e trabalho (OLIVEIRA, 2002). Portanto, não existe no Brasil uma indução para atuação mais representativa dos sindicatos, ou dos empregados, nos conselhos das empresas com o objetivo de colaborar nas decisões empresariais (ANDRADE, 2012).

Neste contexto, como a ausência de espaços de negociação coletiva, os gastos públicos com a formação profissional são altos. Este fato dificulta a relação entre a educação geral e a qualificação profissional devido as poucas oportunidades de estágio e programas de aprendizagem (BUSEMEYER; IVERSEN, 2012), como vimos nos números de aprendizes, bem aquém do esperado, atualmente no País<sup>246</sup>. Ademais, mesmo quando houve espaços de negociação coletiva como o CODEFAT e as comissões de emprego estaduais não foi objeto de discussão a articulação da qualificação profissional coma educação regulada (MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010; KRUGER, 2006; CASTIONI, 2002). Por este motivo, uma coalização entre capital e trabalho sob uma atuação do Estado, é importante para equilibrar as forças entre capital e trabalho a fim de beneficiar a economia e o SFP, como ocorre na

---

<sup>246</sup> Boletim da Aprendizagem Profissional – Janeiro à Dezembro de 2018.

Alemanha (VOSSIEK, 2018; BUSEMEYER; IVERSEN, 2012; BUSEMEYER, 2009; SOSKICE, 1994; FINEGOLD; SOSKICE, 1988). Para isso, é importante que o Estado estabeleça regras com o objetivo de ampliar a confiança entre os atores comprometidos com os desafios (CULPEPPER, 2003).

### **Para além da dualidade do Sistema de Formação Profissional brasileiro**

Para além da dualidade entre formação profissional e aprendizagem há um outro elemento importante a ser evidenciado para entender melhor os porquês das dificuldades do SFP brasileiro em elevar a capacidade colaborativa de sua sociedade. Destaco que desde os CRA e CRF, sempre através de planos “emergenciais” (FASOLO, 2018; MULLER, 2009; KRUGER, 2006; CASTIONI, 2002; BARRADAS, 1986; FONSECA, 1986; BRYAN, 1983), o Estado brasileiro organiza, a fim de atender a oferta de trabalhadores semiespecializados, cursos de rápida qualificação, para aperfeiçoamento ou rápida reciclagem, de forma indiscriminada.

Na disputa na “era” Vargas sobre a concepção da aprendizagem brasileira, por um lado, os educadores defendiam que a oferta destes cursos deveria ser obrigatória para todos os jovens homens. Por outro lado, os industriais sob as ideias de Roberto Mange defendiam que os espaços de aprendizagem deveriam atender apenas aos ofícios que reclamassem ensino técnico metódico. Todavia, com os planos emergenciais e o mercado de trabalho brasileiro com baixa oferta de empregos qualificados o SENAI atuou mais na oferta de atendimento imediatista de mão de obra. Roberto Mange, inclusive, era contra este tipo de atuação, porque era necessário um compromisso da indústria com uma formação profissional completa para evitar uma instabilidade da própria mão de obra no Brasil (MULLER, 2009; LOPES, 1992; LEITE, 1987).

Ao que parece ele estava certo, pois é incalculável a quantidade de valores, recursos humanos e esforço governamental alocados nestes cursos de rápida qualificação desde 1942. Os cursos “nem-nem” (nem formam para o ofício e nem elevam a escolaridade) tem origem nas CRAs e CRFs. Em seguida, surgem os programas PIPMO, PLANFOR, PNQ e PRONATEC, todos com os mesmos tipos de curso<sup>247</sup>. Todavia, o problema não são os programas, mas sim o modo como ele foram operacionalizados.

---

<sup>247</sup> A proliferação dos programas de qualificação profissional prossegue. Em 2017, o Qualifica Brasil. Em 2018, a Escola do Trabalhador, uma plataforma digital de cursos desenvolvida no âmbito do Qualifica Brasil, ambos na gestão do governo Michel Temer e interrompida com a extinção do MTE. Em 2019, através do Decreto n. 10.110/19 Institui a Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego e o Conselho de Desenvolvimento do Capital Humano para a Produtividade e o Emprego. Esta foi desenhada pela Secretaria

Porque eles tem sido para, primeiro, atendimento de demandas imediatistas do mercado (LOPES, 1992; LEITE, 1987; SALM, 1980), segundo, não elevam a escolaridade daqueles que precisam (GOMES, 2011; CASTIONI, 2002; LOPES, 1992; LEITE, 1987), terceiro, não atendem as demandas complexas do mercado (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; GOMES, 2011; BARRADAS, 1986) e, quarto, em sua maioria apenas outorgam títulos sem possibilitar uma qualificação (MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; GOMES, 2011; MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010). Por isso, estas ações deveriam estar focadas em colaborar com os itinerários formativos dos trabalhadores a fim de possibilitar a elevação da escolaridade e a aquisição de um ofício.

De forma adicional, desde o período militar estes cursos têm sido a maior oferta de formação profissional dos SNAs. Entretanto, não só a abundância na oferta de qualificação profissional foi o problema, mas também as instituições formadoras. Porque desde o PIPMO e a profissionalização obrigatória (CUNHA, 2005, 2014; BARRADAS, 1986) entidades sem vocação na qualificação tem atuado na oferta, isto é, entidades classistas, sindicais, organizações não governamentais, empresas e as próprias instituições de formação do SFP brasileiro colaboraram com a pulverização. Assim, a aprendizagem, que é a razão de existência das SNAs, foi esquecida (TAFNER, 2006). Todavia, a aprendizagem foi o elemento estabilizador de uma sociedade altamente capacitada na Alemanha (BUSEMEYER; TRAMPUSCH, 2012; CULPEPPER; THELEN, 2008; THELEN, 2004; CULPEPPER, 2003). Por isso, a abundância indiscriminada de qualificação profissional, pulverizada, tem sido uma problemática no nosso país.

Neste contexto, além da dualidade entre duas concepções, a quarta conclusão são os investimentos em cursos de rápida qualificação que desestabilizaram a oferta de mão de obra no país, como Mange havia previsto, porque não perseguiram construir uma progressão de aprendizado de ofícios a fim de possibilitar o acesso ao mercado de trabalho, pois tinham como objetivo atenuar as vulnerabilidades sociais e evidenciar que os governos estavam trabalhando no aumento de espaços educativos (MULLER, 2009; CUNHA, 2005; RUMMERT, 2005; BARRADAS, 1986; BRYAN, 1983). Ademais, os cursos de formação inicial desarticulados com a elevação da escolaridade não criar um contexto institucional de economia política a fim de obter interações mútuas e benéficas entre capital e trabalho (CASTIONI, 2013), pois como não há certificação profissional o indivíduo não consegue prosseguir na formação de um ofício

---

Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, em processo de debate com o Congresso e o setor privado. O objetivo é garantir impacto final no cidadão brasileiro que está desempregado ou em risco devido a quarta revolução industrial.

(MORAES; CASTIONI; PASSADES, 2019; MARINHO; BALESTRO; WALTER, 2010; CASTIONI, 2002, 2013, 2015).

Logo, sempre com a justificativa de que a oferta deve estar articulada com a demanda criou-se uma “armadilha de baixo equilíbrio” (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013, p. 609), onde a mão de obra é ofertada conforme a necessidade de conhecimento para atuar no mercado. Entretanto, é preciso superar esta lógica com políticas específicas de modernização de recursos humanos e tecnológicos. Neste sentido, com investimentos em cursos de rápida qualificação o país não tem oportunizado políticas efetivas de formação e capacitação diferenciada voltadas para o mercado de trabalho o que condena pessoas a nenhum tipo de qualificação profissional (SCHWARTZMAN; CASTRO, 2013).

Diante de todo este contexto, a tese que responde a pergunta de pesquisa (por que não existe uma interação mútua entre capital e trabalho no RFP brasileiro?) é o resultado da atuação coercitiva do Estado Brasileiro sobre as relações de trabalho desde o Império, isto é, ao invés de regular espaços democráticos de negociação coletiva a opção foi pela cooptação da ação sindical aos interesses do Estado, até o regime militar. Por isso, entendo que o Estado não gerenciou os interesses diversos de empregadores e sindicatos a fim de convergirem para interesses nacionais.

Este fato é resultado de uma forte influência dos empresários, através da barganha junto ao Governo central, no desenvolvimento das esferas institucionais interconectadas com os interesses apenas do capital. No período democrático, com a liberdade associativa sindical, houve a fragmentação da atuação das entidades dos trabalhadores, pulverizando as ações sindicais, o que embaraçou as agendas na busca de espaços de negociação coletiva. Este elemento pulverizou também a oferta de formação profissional, pois com a autonomia dos SNAs e das entidades privadas na oferta de cursos, inclusive sindicais, ao invés de uma conversão de ações conjuntas de qualificação profissional a opção foi pela continuidade de uma atuação independente com suas respectivas concepções filosóficas que não convergem com a estratégia brasileira.

Estes interesses devem estar conectados com um Projeto de País. Por este motivo, cada país, independente do governo, deveria estabelecer um plano para aumentar a capacidade produtiva conectado com o aumento de qualificação da sociedade. Com este entendimento, no Brasil há a tendência de descontinuar ações entre diferentes governos com o objetivo de estabelecer credenciais específicas na história. Dessa forma, ao invés de arquitetar coalizões entre os atores o que tem acontecido é a tentativa de cooptar os mesmos a fim de alterar as

lógicas institucionais de atuação. Este fato cria um ambiente hostil de negociação e de defesa de interesses particulares superando os de interesse nacional.

## REFERÊNCIAS

AKHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political Turnover, Bureaucratic Turnover, and the Quality of Public Services. **SSRN Electronic Journal**, 2014. Disponível em: <<http://www.ssrn.com/abstract=2538354>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra. As contribuições de Werner Markert para a produção acadêmica e científica da área de trabalho e educação no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 761-767, jul./set. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n3/15.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2019.

ARCARY, Valerio. Uma nota sobre os Institutos Federais em perspectiva histórica. **Revista Espaço Acadêmico**, 25 de março de 2015. Disponível em: <<https://espacoacademico.wordpress.com/2015/03/25/uma-nota-sobre-os-institutos-federais-em-perspectiva-historica/>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, Marta Maria. Governança, democracia e política de educação e formação profissional no Brasil: do SENAI ao PRONATEC. In: **Revista Ensino Superior UNICAMP**, 31 de março de 2015. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/governanca-democracia-e-politica-de-educacao-e-formacao-profissional-no-brasil-do-senai-ao-pronatec>>. Acesso em: 30 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Skill formation, governance, and democracy in Brazil: the state of the art of a public policy. **International Journal of Education and Research**, v. 1, n. 2, p. 1-41, 2013. Disponível em: <[http://nupps.usp.br/downloads/relatorio2013/Anexo\\_06\\_ijer.pdf](http://nupps.usp.br/downloads/relatorio2013/Anexo_06_ijer.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2019.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 12, p. 91-116, jun./dez. 1995. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/142/144>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

AZEVEDO, Fernando de et al. **Manifesto dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 2010. (Coleção Educadores MEC)

BARATO, Jarbas Novelino. **A técnica como saber**: investigação sobre o conteúdo do conhecimento do fazer. 2003. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP, 2003.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **A formação do mercado de trabalho no Brasil: da escravidão ao assalariamento**. 2003. 374 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2003.

BARRADAS, Anésia Maria da Silva. "**Fábrica PIPMO**": uma discussão sobre política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-82. 1986. Dissertação (Mestrado em Educação) – Departamento de Administração de Sistemas Educacionais, Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8590/000049016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BATISTA, Roberto Leme; ARAÚJO, Renan. A reestruturação produtiva e o festival de teses sobre educação e qualificação profissional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. esp., p. 162-180, maio 2009. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639533/7102>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BENEVIDES, Maria Victoria. O velho PTB paulista (partido, sindicato e governo em São Paulo -1945/1964). **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 17, p. 133-161, jun. 1989.

BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG - BIBB. **Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2019 Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung**. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung, 2019.

\_\_\_\_\_. **Germany: VET in Europe - 2016 Contry Report**. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2017. Disponível em: <[https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb\\_refernet\\_2017\\_onlineversion\\_1\\_barrierefrei.pdf](https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_refernet_2017_onlineversion_1_barrierefrei.pdf)>. Acesso em: 03 jan. 2020.

BILLETT, Stephen. **Vocational education**. Dordrecht: Springer, 2011.

BILZBERG, Ilan. Types of Capitalism in Latin America. **Revue Interventions Économiques**, n. 49, 2014. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1772>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BOITO JR, Armando. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Revista Lumen**, v. 2, n. 3, 2017. Disponível em: <<http://www.periodicos.unifai.edu.br/index.php/lumen/article/view/45/79>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRAGA, Ruy. Para onde vai o precariado brasileiro? Sindicalismo e hegemonia no Brasil contemporâneo. **Perseu: História, Memória e Política: Revista do Centro Sérgio Buarque de Holanda da Fundação Perseu Abramo**, n. 10, n. 7, p. 141-155, 2013. Disponível em: <<http://revistaperseu.fpabramo.org.br/index.php/revista-perseu/article/view/76/48>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRANDÃO, Marisa. O curso de Engenharia de Operação (anos 1960/ 1970) e sua relação histórica com a criação dos CEFETs. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 2, n. 2, p. 55-77, 2009. Disponível em: <[http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/2952/pdf\\_13](http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/2952/pdf_13)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRASIL. **Anais do Senado**: Ano de 1946: Livro 7. [S.l.]: Secretaria Especial de Editoração e Publicações - Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1946a. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1946/1946%20Livro%207.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%207.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Anais do Senado**: Ano de 1946: Livro 16. [S.l.]: Secretaria Especial de Editoração e Publicações - Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1946b. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1946/1946%20Livro%2016.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%2016.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Anais do Senado**: Ano de 1946: Livro 23. [S.l.]: Secretaria Especial de Editoração e Publicações - Subsecretaria de Anais do Senado Federal, 1946c. Disponível em: <[https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais\\_Republica/1946/1946%20Livro%2023.pdf](https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%2023.pdf)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 1, de 09 de abril de 1964**. Dispõe sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 e as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as modificações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da revolução Vitoriosa. Rio de Janeiro, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 2, de 27 de outubro de 1965**. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Brasília, 1965b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-02-65.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 3, de 05 de fevereiro de 1966**. Fixa datas para as eleições de 1966, dispõe sobre as eleições indiretas e nomeação de Prefeitos das Capitais dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1966b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-03-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.



\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 4, de 07 de dezembro de 1966.** Convoca o Congresso Nacional para se reunir extraordinariamente, de 12 de dezembro de 1966 a 24 de janeiro de 1967, para discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, e dá outras providências. Brasília, 1966a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-04-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968.** São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. Brasília, 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, 1967a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Rio de Janeiro, 1937a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).** Rio de Janeiro, 1946d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824).** Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 494, de 10 de janeiro de 1962.** Aprova o Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Brasília, 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dcm/dcm494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dcm/dcm494.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 2.208, de 17 de abril de 1997.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1997b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2208.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 2.406, de 27 de novembro de 1997.** Regulamenta a Lei n. 8.948, de 8 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Brasília, 1997a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2406-27-novembro-1997-400709-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.241, de 22 de agosto de 1927.** Crêa o ensino profissional obrigatório nas escolas primárias subvencionadas ou mantidas pela União, bem como no Collegio Pedro II e estabelecimentos a este equiparados e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1927. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5241-22-agosto-1927-563163-publicacaooriginal-87295-pl.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.727, de 16 de março de 2006.** Aprova alterações no Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, de que trata o Decreto n. 494, de 10 de janeiro de 1962. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5727.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.029, de 26 de julho de 1940.** Aprova o regulamento para a instalação e funcionamento dos cursos profissionais de que cogita o art. 4º do Decreto-Lei n. 1.238, de 02 de maio de 1939. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-6029-26-julho-1940-324447-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.095, de 24 de abril de 2007.** Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. Brasília, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.302, de 12 de dezembro de 2007.** Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6302.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6302.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.629, de 4 de novembro de 2008.** Regulamenta o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - Projovem, instituído pela Lei n. 11.129, de 30 de junho de 2005, e regido pela Lei n. 11.692, de 10 de junho de 2008, e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6629.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.566, de 23 de setembro de 1909.** Crêa nas capitães dos Estados da Republica Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primario e gratuito. Rio de Janeiro, 1909. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.855, de 05 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011. Brasília, 2012a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7855.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7855.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 10.009, de 16 de julho de 1942.** Aprova o regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários. Rio de Janeiro, 1942b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D10009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10009.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 10.887, de 26 de outubro de 1942.** Dispõe sobre a matéria do regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Rio de Janeiro, 1942e. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D10887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D10887.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 13.064, de 12 de junho de 1918.** Dá novo regulamento às Escolas de Aprendizes Artífices. Rio de Janeiro, 1918. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13064-12-junho-1918-499074-republicacao-95621-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 19.492, de 12 de dezembro de 1930.** Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1930. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19492-16-dezembro-1930-561660-norma-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 19.770, de 19 de março de 1931.** Regula a sindicalização das classes patronais e operárias e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1931. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D19770.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D19770.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 21.353, de 03 de maio de 1932.** Aprova o regulamento da Inspetoria do Ensino Profissional Técnico. Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21353-3-maio-1932-515859-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 24.558, de 03 de julho de 1934.** Transforma a Inspetoria do Ensino Profissional Técnico em Superintendência do Ensino Industrial, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24558-3-julho-1934-515808-norma-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 31.546, de 06 de outubro de 1952.** Dispõe sobre o conceito de empregado aprendiz. Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D31546.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D31546.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 47.038, de 16 de outubro de 1959.** Aprova o Regulamento do Ensino Industrial. Rio de Janeiro, 1959a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D47038.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D47038.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 53.324, de 18 de dezembro de 1963.** Aprova o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra Industrial e dá outras providências. Brasília, 1963. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53324-18-dezembro-1963-393393-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 70.882, de 27 de julho de 1972.** Dispõe sobre o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO e dá outras providências. Brasília, 1972. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70882-27-julho-1972-419201-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 74.000, de 1º de maio de 1974.** Dispõe sobre a vinculação de entidades e dá outras providências. Brasília, 1974a. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doc\\_187345\\_DECRETO\\_N\\_74000\\_DE\\_1\\_DE\\_MAIO\\_DE\\_1974.aspx](http://www.lex.com.br/doc_187345_DECRETO_N_74000_DE_1_DE_MAIO_DE_1974.aspx)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 76.403, de 08 de outubro de 1975.** Cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE) e dá outras providências. Brasília, 1975a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D76403.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D76403.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 77.362, de 1º de abril de 1976.** Dispõe sobre a instituição e organização do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra e dá outras providências. Brasília, 1976a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D77362.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D77362.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 87.795, de 11 de novembro de 1982.** Extingue o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra-PIPMO, e dá outras providências. Brasília, 1982b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87795-11-novembro-1982-437704-norma-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 72, de 21 de novembro de 1966.** Unifica os Institutos de Aposentadoria e Pensões e cria o Instituto Nacional de Previdência Social. Brasília, 1966c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0072.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 547, de 18 de abril de 1969.** Autoriza a organização e o funcionamento de cursos profissionais superiores de curta duração. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0547.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0547.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 1.238, de 02 de maio de 1939.** Dispõe sobre a instalação de refeitórios e a criação de cursos de aperfeiçoamento profissional para trabalhadores. Rio de Janeiro, 1939a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1238-2-maio-1939-349345-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 1.402, de 05 de julho de 1939.** Regula a associação em sindicato. Rio de Janeiro, 1939b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1402.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1402.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942.** Lei orgânica do ensino industrial. Rio de Janeiro, 1942g. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4073.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4073.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942.** Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI). Rio de Janeiro, 1942c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4048.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 4.481, de 16 de julho de 1942.** Dispõe sobre a aprendizagem dos industriários, estabelece deveres dos empregadores e dos aprendizes relativamente a essa aprendizagem e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1942d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4481.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 4.936, de 07 de novembro de 1942.** Amplia o âmbito de ação do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1942a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del4936.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 5.091, de 15 de dezembro de 1942.** Dispõe sobre o conceito de aprendiz, para os efeitos da legislação do ensino. Rio de Janeiro, 1942f. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5091-15-dezembro-1942-415127-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.598, de 1º de dezembro de 2005.** Regulamenta a contratação de aprendizes e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5598.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 6.246, de 05 de fevereiro de 1944.** Modifica o sistema de cobrança da contribuição devida ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Rio de Janeiro, 1944. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del6246.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del6246.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 34.330, de 21 de outubro de 1953.** Regulamenta a Lei n. 1.821, de 12 de março de 1953. Rio de Janeiro, 1953b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-34330-21-outubro-1953-326101-republicacao-60374-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 75.081, de 12 de dezembro de 1974.** Vincula ao Ministério do Trabalho o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra - PIPMO, aprovado pelo Decreto n. 53.324, de 18 de dezembro de 1963, e dá outras providências. Brasília, 1974b. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 77.463, de 20 de abril de 1976.** Regulamenta a Lei n. 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a dedução do lucro tributável para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional e dá outras providências. Brasília, 1976b. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-77463-20-abril-1976-425880-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 87.310, de 21 de junho de 1982.** Regulamenta a Lei n. 6.545, de 30 de junho de 1978, e dá outras providências. Brasília, 1982c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D87310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87310.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937.** Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. Rio de Janeiro, 1937b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/L0378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/L0378.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.076, de 31 de março de 1950.** Assegura aos estudantes que concluírem curso de primeiro ciclo do ensino comercial, industrial ou agrícola, o direito à matrícula nos cursos clássico e científico e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1076-31-marco-1950-363480-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.821, de 12 de março de 1953.** Dispõe sobre o regime de equivalência entre diversos cursos de graus médio para efeito de matrícula no ciclo colegial e nos cursos superiores. Rio de Janeiro, 1953a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1821.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1821.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 3.552, de 16 de fevereiro de 1959.** Dispõe sobre nova organização escolar e administrativa dos estabelecimentos de ensino industrial do Ministério da Educação e Cultura, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1959b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3552.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3552.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.923, de 23 de dezembro de 1965.** Institui o Cadastro Permanente das Admissões e Dispensas de Empregados, Estabelece Medidas Contra o Desemprego e de Assistência aos Desempregados, e dá outras Providências. Brasília, 1965a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4923.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.274, de 24 de abril de 1967.** Dispõe sobre o salário-mínimo de menores, e dá outras providências. Brasília, 1967b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5274.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.890, de 08 de junho de 1973.** Altera a legislação de previdência social e dá outras providências. Brasília, 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5890.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5890.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.205, de 29 de abril de 1975.** Estabelece a descaracterização do salário mínimo como fator de correção monetária e acrescenta parágrafo único ao artigo 1º da Lei número 6.147, de 29 de novembro de 1974. Brasília, 1975c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6205.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6205.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.297, de 15 de dezembro de 1975.** Dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências. Brasília, 1975b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6297.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6297.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.545, de 30 de junho de 1978.** Dispõe sobre a transformação das Escolas Técnicas Federais de Minas Gerais, do Paraná e Celso Suckow da Fonseca em Centros Federais de Educação Tecnológica e dá outras providências. Brasília, 1978. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6545.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6545.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.044, de 18 de outubro de 1982.** Altera dispositivos da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. Brasília, 1982a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7044.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990.** Regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências. Brasília, 1990c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7998.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7998.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.034, de 12 de abril de 1990.** Altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, e dá outras providências. Brasília, 1990a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8034.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8034.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.



\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9649cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9649cons.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.097, de 19 de dezembro de 2000.** Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1] de maio de 1943. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110097.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110097.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro- Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, n. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e n. 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 21, de 06 de dezembro de 1988.** Altera a legislação dos incentivos fiscais relacionados com o imposto de renda. Brasília, 1988a. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1988-1989/021.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1988-1989/021.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 161, de 15 de março de 1990.** Altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, e dá outras providências. Brasília, 1990b. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/1990-1995/161.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/161.htm)>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programa Nacional de Qualificação - PNQ:** 2003-2007. Brasília: MTE, SPPE, 2003.

\_\_\_\_\_. **Parecer da Comissão de Educação e Cultura.** [S.l.]: Câmara dos Deputados, 1949.

\_\_\_\_\_. **Passado vestido de futuro.** Brasília: IFB, 2012b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil:** sociedade, economia e Estado desde a Independência. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora 34, 2016.

\_\_\_\_\_. Five models of capitalism. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 32, n. 1 (126), p. 21-32, jan./mar. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v32n1/02.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Transição, consolidação democrática e revolução capitalista. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 223-258, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n2/v54n2a01.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRYAN, Newton Antonio Paciulli. **Educação e processo de trabalho**: contribuição ao estudo da formação da força de trabalho no Brasil. 1983. 235 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1983.

BUONICORE, Augusto César. Sindicalismo vermelho: a política sindical do PCB entre 1948 e 1952. **Cad. AEL**, v. 7, n. 12-13, P. 13-46, 2000. Disponível em: <<https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ael/article/view/2485/1895>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG - BMBF. **Berufsbildungsbericht 2019**. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2019. Disponível em: <[https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Berufsbildungsbericht\\_2019.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Berufsbildungsbericht_2019.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2019.

BUSEMEYER, Marius R. Asset specificity, institutional complementarities and the variety of skill regimes in coordinated market economies. **Socio-Economic Review**, v. 7, n. 3, p. 375-406, jul. 2009.

\_\_\_\_\_. Business as a pivotal actor in the politics of training reform: Insights from the case of Germany: Business as a bivotal actor. **British Journal of Industrial Relations**, v. 50, n. 4, p. 690-713, dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Skills and inequality**: Partisan Politics and the political economy of education reforms in western welfare states. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

\_\_\_\_\_; IVERSEN, Torben. Collective skill systems, wage bargaining, and labor market stratification. In: BUSEMEYER, Marius R.; TRAMPUSCH, Christine (Orgs.). **The political economy of collective skill formation**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 205-233.

\_\_\_\_\_; TRAMPUSCH, Christine. The comparative political economy of collective skill formation. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. (Orgs.). **The political economy of collective skill formation**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-38.

CAMPELLO, Ana Margarida. “Cefetização” das escolas técnicas federais - Projetos em disputa, nos anos 1970 e nos anos 1990. **Educ. Tecnol.**, v. 12, n. 1, p. 26-35, jan./abr. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.cefetmg.br/index.php/revista-et/article/view/92/94>>. Acesso em: 05 set. 2019.

CAMPINHO, Fábio. Sindicalismo de Estado: controle e repressão na era Vargas (1930-1935). Revista Eletrônica do CEJUR, v. 1, n. 1, p. 114-135, ago./dez. 2006. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/14838/9959>>. Acesso em: 05 set. 2019.

CAPOCCIA, Giovanni. Critical junctures and institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147-179.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. **World Politics**, v. 59, n. 3, p. 341-369, abr. 2007. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/242426654\\_The\\_Study\\_of\\_Critical\\_Junctures\\_Theory\\_Narrative\\_and\\_Counterfactuals\\_in\\_Institutional\\_Theory](https://www.researchgate.net/publication/242426654_The_Study_of_Critical_Junctures_Theory_Narrative_and_Counterfactuals_in_Institutional_Theory)>. Acesso em: 05 set. 2019.

CARDOSO, Adalberto Moreira. **A construção da sociedade do trabalho no Brasil**: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PRONATEC**: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Brasília, Rio de Janeiro: IPEA, jan. 2014. (Texto para Discussão 1919)

CASTIONI, Remi. A educação profissional e tecnológica no Brasil: modelo dual desconectado. In: DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. **Caderno do Observatório Nacional do mercado de trabalho**. São Paulo: DIEESE, 2015, p. 41-60. V. 1

CASTIONI, Remi. **Da qualificação à competência**: dos fundamentos aos usos - o PLANFOR como dissimulador de novos “conceitos” em educação. 2002. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2002.

CASTIONI, Remi. **Desenvolvimento e estímulo do emprego de jovens considerando aspectos da aprendizagem**. Brasília: Autor, 2016.

CASTIONI, Remi. Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do PRONATEC. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, RS, v. 26, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2013.

Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/237053712\\_PLANOS\\_PROJETOS\\_E\\_PROGRAMAS\\_DE\\_EDUCACAO\\_PROFISSIONAL\\_AGORA\\_E\\_A\\_VEZ\\_DO\\_PRONATEC](https://www.researchgate.net/publication/237053712_PLANOS_PROJETOS_E_PROGRAMAS_DE_EDUCACAO_PROFISSIONAL_AGORA_E_A_VEZ_DO_PRONATEC)>.

Acesso em: 05 set. 2019.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE (Org.). **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015.

CIOFFI, Leandro. Sindicalismo brasileiro: história, ideologias, legitimidade e direito. **Espaço Jurídico**, Joaçaba, SC, v. 9, n. 1, p. 43-56, jan./jun. 2008. Disponível em:

<<https://pdfs.semanticscholar.org/08bb/980f317cf3500b02eff168f331df3241320b.pdf>>.

Acesso em: 05 set. 2019.

COLISTETE, Renato Perim. **O atraso em meio à riqueza: uma história econômica da educação primária em São Paulo, 1835 a 1920**. 2016. 430 f. Tese (Livre Docência) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/12/tde-22082019-144418/publico//livdoc\\_renato\\_original.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/12/tde-22082019-144418/publico//livdoc_renato_original.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2020.

COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. **Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

COLOMBO, Irineu. **Brasil profissionalizado: um programa que sistematiza na prática a educação profissional e tecnológica**. S. l.: S. d. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos\\_brasil\\_profissionalizado.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos_brasil_profissionalizado.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Entrevista - Educação profissional: cidadania e trabalho. **B. Téc. SENAC**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 46-55, jan./abr. 2006. Disponível em:

<<https://www.bts.senac.br/bts/article/view/326/309>>. Acesso em: 27 out. 2019.

COSTA, Fernanda Cosme da. **O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e a educação escolar da classe trabalhadora**. 2015. 140 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:

<<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/11169>>. Acesso em: 18 out. 2019.

CROUCH, Colin; FINEGOLD, David; SAKO, Mari. **Are skills the answer?:** The political economy of skill creation in advanced industrial countries. Oxford, New York: Oxford University Press, 1999.

CULPEPPER, Pepper David. **Creating cooperation:** how states develop human capital in Europe. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

\_\_\_\_\_; THELEN, Kathleen. Institutions and collective actors in the provision of training: historical and cross-national comparisons. In: MAYER, Karl Ulrich; SOLGA, Heike (Orgs.). **Skill formation:** interdisciplinary and cross-national perspectives. Cambridge,; New York: Cambridge University Press, 2008, p. 21-49.

CUNHA, Luiz Antônio. Ensino Profissional: o grande fracasso da ditadura. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 154, p. 912-933, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n154/1980-5314-cp-44-154-00912.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2019.

\_\_\_\_\_. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização.** Brasília, São Paulo: FLACSO, Ed. UNESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo.** 2. ed. São Paulo, Brasília: Ed. UNESP, FLACSO, 2005.

DEISSINGER, Thomas. Apprenticeship systems in England and Germany: decline and survival. In: GREINERT, Wolf-Dietrich; GEORG, H. (Eds.). **Towards a history of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a comparative perspective:** proceedings of the First International Conference, October 2002, Florence. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, p. 28-45.

DEISSINGER, Thomas. The evolution of the modern vocational training systems in England and Germany: a comparative view. **Compare: A Journal of Comparative and International Education**, v. 24, n. 1, p. 17-36, 1 jan. 1994.

DELUIZ, Neise. Projovem trabalhador: avanço ou continuidade nas políticas de qualificação profissional? B. Téc. SENAC: a R. Educ. Prof., Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 19-31, maio/ago. 2010. Disponível em: <<https://www.bts.senac.br/bts/article/view/232/215>>. Acesso em: 18 out. 2019.

DÖBERT, Hans. Germany. In: HÖNER, Wolfgang; DÖBERT, Hans; VON KOPP, Botho; MITTER, Wolfgang (Eds.). **The education systems of Europe.** Dordrecht: Springer, 2007, p. 299-325.

ELY, Sylvia Maria Roesch. A análise da implementação de políticas públicas - O caso da Lei n. 6.297/75, de incentivos fiscais à formação profissional nas empresas. **Rev. Adm. Empr.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 4, p. 265-277, out./dez. 1984. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v24n4/v24n4a37.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2019.

ESTEVEZ-ABE, Margarita; IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. Social protection and the formation of skills: a reinterpretation of the welfare state. In: HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Orgs.). **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 145-183.

EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING - CEDEFOP. **Terminology of European education and training policy: a selection of 130 terms**. 2. ed. Luxembourg: Publ. Office of the European Union, 2014.

FASOLO, Camila Porto. **A contribuição dos demandantes do PRONATEC/Bolsa-Formação para o desenvolvimento da educação profissional brasileira entre 2011 e 2015**. 2018. 142 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FERES, Marcelo Machado. A contribuição do PRONATEC para a expansão da educação profissional brasileira. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS - CGEE (Org.). **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015, p. 81-92.

FERRAZ, Alexandre Sampaio. Novos rumos do sindicalismo no Brasil. **RBCS**, v. 29, n. 86, p. 109-123, out. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n86/08.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2019.

FERREIRA, Fabio Vizeu. **Management no Brasil em perspectiva histórica: o projeto do IDORT nas décadas de 1930 e 1940**. 2008. 254 p. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2507/71060100680.pdf?sequence=2&isAllowed=y>>. Acesso em: 18 out. 2019.

FINEGOLD, David; SOSKICE, David. The failure of training in Britain: analysis and prescription. **Oxford Review of Economic Policy**, v. 4, n. 3, p. 21-53, 1988.

FIORETOS, Orfeo; FALLETI, Tulia G.; SHEINGATE, Adam. **Historical institutionalism in political science**. Oxford: Oxford University Press, 2016. v. 1.

FOGAÇA, Azuete. Educação e qualificação profissional nos anos 90: o discurso e o fato. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Orgs.). **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 55-68.

FONSECA, Celso Suckow da. **História do ensino industrial no Brasil**. Rio de Janeiro: SENAI, Departamento Nacional, Divisão de Pesquisas, Estudos e Avaliação, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Contexto da problemática do objeto da pesquisa, objetivos, categorias de análise e procedimentos metodológicos. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2018, p. 41-62.

FROMMBERGER, Dietmar; REINISCH, Holger. Development of disparate structures of Dutch and German vocational education. In: GREINERT, Wolf-Dietrich; GEORG, H. (Eds.). **Towards a history of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a comparative perspective: proceedings of the First International Conference, October 2002, Florence**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, p. 75-87.

GERRING, John. **Case study research: Principles and practices**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GHIRALDELLI JR, Paulo. Movimento operário e educação popular na primeira República. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 57, p. 30-38, maio 1986. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1335/1335>>. Acesso em: 18 out. 2019.

GILLINGHAM, John. The “deproletarianization” of German society: Vocational Training in the Third Reich. **Journal of Social History**, v. 19, n. 3, p. 423-432, 1986.

GOMES, Angela de Castro. **A invenção do trabalhismo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

\_\_\_\_\_. **Burguesia e trabalho: política e legislação social no Brasil (1917-1937)**. 2. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014. (Coleção Brasil republicano).

GOMES, Carlos Antônio. **A qualificação resignada. A má formação da força de trabalho como um problema estrutural do desenvolvimento brasileiro**. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/251161>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Tendências da educação e formação profissional do Hemisfério Norte**. Brasília: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Departamento Nacional, 2008. (Série Estudos Educacionais, n. 4)

GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil**: contradições e desafios. 2010. 216 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/27074>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

GREINERT, Wolf-Dietrich. European Vocational Training "Systems" - Some thoughts on the theoretical context of their historical development. **European Journal: Vocational Training**, v. 32, p. 18-25, maio/ago. 2004.

HACKER, Jacob S.; PIERSON, Paul. Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state. **Politics & Society**, v. 30, n. 2, p. 277-325, jun. 2002.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David. An Introduction to Varieties of Capitalism. In: HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Orgs.). **Varieties of capitalism**: the institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-69.

HALL, Peter A.; THELEN, Kathleen. Institutional change in varieties of capitalism. **Socio-Economic Review**, v. 7, n. 1, p. 7-34, jan. 2009.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. 14. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Apêndice: Estatísticas de 500 anos de povoamento. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Brasil: 500 anos de povoamento**. Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2007.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico Brasil**. S. l., 1970. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd\\_1970\\_v1\\_br.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/69/cd_1970_v1_br.pdf)>. Acesso em: 14 dez. 2019.

KATZNELSON, Ira. Periodization and preferences. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 270-301.



KRUGER, Valdelucia Amaral. **As determinações restritivas das políticas públicas de qualificação profissional e os limites do PNQ - Plano Nacional de Qualificação dos trabalhadores**. 2006. Dissertação (Mestrado em Tecnologia) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

LEAL, Gustavo. **Lei do Aprendiz: desafios para a sua eficácia**: Brasília: SENAI, 2017.

LEITE, Elenice Monteiro. **45 anos de educação para o trabalho: a indústria em ação**. São Paulo: SENAI/SP, 1987.

LIJPHART, Arend. Comparative politics and the comparative method. **The American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, set. 1971.

LOPES, Stenio. **SENAI 50 anos: retrato de uma instituição brasileira**. Campina Grande, PB: s. n, 1992.

MADURO JR., Paulo Rogerio Rodrigues. **Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil**. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/110/2284.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

MAGALHÃES, Guilherme Lins de; CASTIONI, Remi. Educação Profissional no Brasil – expansão para quem? **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 105, p. 732-754, out./dez. 2019. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v27n105/1809-4465-ensaio-S0104-40362019002701647.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

MAHONEY, James. Strategies of casual assessment in comparative hisotrical analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 337-372.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MARINHO, Danilo Nolasco C.; BALESTRO, Moisés Villamil; WALTER, Maria Inez M. T. (Orgs.). **Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego**. Brasília: Verbis, 2010.

MARTIN, Cathie Jo; THELEN, Kathleen. The state and coordinated capitalism: contributions of the public sector to social solidarity in postindustrial societies. **World Politics**, v. 60, n. 1, p. 1-36, out. 2007.

MASCELLANI, Maria Nilde. **Uma pedagogia para o trabalhador: o ensino vocacional como base para uma proposta pedagógica de capacitação profissional de trabalhadores desempregados (Programa Integrar CNM/CUT)** (1999). 1999. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

MAZA, Fábio. **O idealismo prático de Roberto Simonsen. Ciência, tecnologia e indústria na construção da nação.** 2003. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Departamento de História, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-02092004-171746/publico/1tese.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

MEDRIKAT, Ilona. **Elements for the development of an improved portfolio for GOVET considering historical experiences of German international cooperation in Vocational Education and Training.** 2014. 45 f. Tese (Doutorado em Gestão Internacional da Educação) – University of Ludwigsburg, Ludwigsburg, 2014.

MONARCHA, Carlos. Lourenço Filho. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 2010. (Coleção Educadores MEC)

MORAES, Gustavo Henrique. **Identidade de escola técnica vs. vontade de universidade: a formação da identidade dos Institutos Federais.** 2016. 356 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. de. As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2019. (Texto para Discussão 45)

MORAES, Gustavo Henrique; CASTIONI, Remi; PASSADES, Denise Bianca Maduro Silva. A educação profissional na agenda do Lulismo: visibilidade e limitações de interesses corporativos. **Temáticas**, Campinas, SP, v. 27, n. 53, p. 105-138, fev./jun. 2019. Disponível em: <<https://econtents.bc.unicamp.br/inpec/index.php/tematicas/article/view/11604/6827>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

MOREIRA, Eliana Monteiro; FARIAS, Maria da Salete Barboza de. O PROJOVEM e o novo dinamismo econômico: desafios da qualificação profissional. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: Aproximando Agendas e Agentes, Araraquara, SP, 2013. **Anais...** Araraquara, SP, 2013. Disponível em: <<https://www.fclar.unesp.br/Home/Pesquisa/GruposdePesquisa/participacaodemocraciaepoliticaspbricas/encontrosinternacionais/pdf-st12-trab-aceito-0186-5.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MOURA, Dante Henrique; LIMA FILHO, Domingos Leite; SILVA, Mônica Ribeiro. Politécnica e formação integrada: confrontos conceituais, projetos políticos e contradições históricas da educação brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 63, p. 1057-1080, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n63/1413-2478-rbedu-20-63-1057.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

MULLER, Meire Terezinha. **A lousa e o torno**: a Escola SENAI Roberto Mange, de Campinas. 2009. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2009.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil. **Tempo Social - USP**, v. 15, n. 1, p. 21-44, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n1/v15n1a02.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Trad. de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NÓVOA, António. Modelos de análise em educação comparada: o campo e o mapa. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINEZ, Silvia Alicia (Orgs.). **Educação comparada**: rotas de além-mar. São Paulo: Xamã, 2009, p. 23-62.

NUNES, Clarice. A iniciação profissional do adolescente nas escolas técnicas secundárias na década de 30. In: **Fórum Educ.**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 21-44, jul./set. 1980. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fe/article/viewFile/60537/58789>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Anísio Teixeira entre nós: a defesa da educação como direito de todos. **Educação & Sociedade**, a. 21, n. 73, p. 9-40, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v21n73/4203.pdf>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Education at a Glance 2014**. [S.l.]: OECD, 2014. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2014\\_eag-2014-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2014_eag-2014-en)>. Acesso em: 13 mar. 2019. (Education at a Glance).

\_\_\_\_\_. **Education at a Glance 2017**. [S.l.]: OECD, 2017. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017\\_eag-2017-en](https://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en)>. Acesso em: 13 mar. 2019. (Education at a Glance).

\_\_\_\_\_. Perspectivas económicas de América Latina 2017. [S.l.]: OECD, 2016. Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2017\\_leo-2017-es](https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2017_leo-2017-es)>. Acesso em: 13 mar. 2019. (Perspectivas Económicas de América Latina).

OLIVEIRA, Marco Antonio de. **Política trabalhista e relações de trabalho no Brasil: da era Vargas ao governo FHC**. 2002. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2002.

PAOLI, Maria Celia Pinheiro-Machado. A família operária: notas sobre sua formação histórica no Brasil. **Tempo Social: Rev. Sociol. USP**, v. 4, n. 1-2, p. 17-41, 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v4n1-2/0103-2070-ts-04-02-0017.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Labour, law and the State in Brazil**. 1988. Tese – University of London), Birkbeck, 1988.

PEDROSA, José Geraldo; SANTOS, Oldair Glatson dos. A atuação de Francisco Montojos na constituição e na intuição do novo ensino industrial brasileiro (de 1934 até 1942). **Revista Educação & Tecnologia**, n. 13, p. 1-16, 2015. Disponível em: <<http://revistas.utfpr.edu.br/pb/index.php/revedutec-ct/article/view/1854/1336>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

PENNA, Maria Luiza. **Fernando de Azevedo**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Massangana, 2010.

PERALVA, Osvaldo. Programa Industrial Aperfeiçoa Trabalhador. In: **Correio da Manhã**, 1º Caderno, Rio de Janeiro, 1969. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842\\_07&pagfis=103938&url=http://memoria.bn.br/docreader#>](http://memoria.bn.br/DocReader/Hotpage/HotpageBN.aspx?bib=089842_07&pagfis=103938&url=http://memoria.bn.br/docreader#>)>. Acesso em: 18 ago. 2019.

PIERSON, Paul. Power and path dependence. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 123-147.

PIERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 17, n. 1, p. 7-38, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v17n1/v17n1a01.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

POCHMANN, Marcio. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**: (um estudo sobre as experiências da França, da Inglaterra, da Itália e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje). 1993. 308 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1993.

QUEIRÓS, Vanessa. **Instituto de Educação do Paraná: apropriações e representações no currículo de 1º Grau, a partir da Lei n. 5.692/71.** 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <[http://www.ppge.ufpr.br/teses/M14\\_Vanessa%20Queiros.pdf](http://www.ppge.ufpr.br/teses/M14_Vanessa%20Queiros.pdf)>. Acesso em: 25 ago. 2019.

QUEIROZ, Karla da Silva. **A Unidade de Ensino Descentralizada da ETFRN em Mossoró/RN: contextualização histórica e práticas de formação.** 2017. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional) – Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <<https://memoria.ifrn.edu.br/bitstream/handle/1044/1404/Karla%20da%20Silva%20Queiroz%20-%20Disserta%20a7%20a3o.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 30 out. 2019.

QUEIROZ, Karla da Silva; SOUZA, Francisco das Chagas Silva. Implantação da UNED/ETFRN em Mossoró: a primeira expansão da educação profissional federal no Rio Grande do Norte. **Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica**, v. 2, n. 13, p. 170-181, 2017a. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/RBEPT/article/view/6329/pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. O ensino técnico federal brasileiro no limiar da Nova República: caminhos do PROTEC. **Holos**, a. 33, v. 3, p. 123-131, 2017b. Disponível em: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5771/pdf>>. Acesso em: 30 out. 2019.

RABELO, Fernanda Lima. O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 3, n. 6, p. 132-142, dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10454/6800>>. Acesso em: 30 out. 2019.

RAGIN, Charles C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies.** S. l.: University of California Press, 1987.

RAMBLA, Xavier; CASTIONI, Remi; SEPÚLVEDA, Leandro. The making of TVET systems in middle-income countries: insights on Brazil and Chile. **Journal of Education and Work**, v. 33, n. 3, p. 1-14, 2019.

REIS, João José. Presença negra: conflitos e encontros. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (Org.). **Brasil: 500 anos de povoamento.** Rio de Janeiro: Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2007, p. 79-100.

RITTER, Daniel P. Comparative historical analysis. In: DELLA PORTA, Donatella (Ed.). **Methodological practices in social movement research**. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 97-116.

ROCHA, João Augusto de Lima. Morte de Anísio Teixeira a caminho de ser esclarecida. **Estudos IAT**, v. 3, n. 1, p. 1-24, 2018. Disponível em: <<http://estudiosiat.sec.ba.gov.br/index.php/estudiosiat/article/viewFile/73/100>>. Acesso em: 30 out. 2019.

NETTO, José Veríssimo Romão; ASSUMPÇÃO-RODRIGUES, Marta Maria. Skill formation, cultural policies, and institutional hybridity: bridging the gap between politics and policies at federal and state levels in Brazil. **Cogent Social Sciences**, v. 3, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311886.2017.1361601>>. Acesso em: 30 out. 2019.

RUMMERT, Sonia Maria. Projeto escola de fábrica – atendendo a “pobres e desvalidos da sorte” do século XXI. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 303-322, jul./dez. 2005.

SABATES, Ricardo; SALTER, Emma; BROMBERG, Tabea; VOSS-DAHM, Dorothea; OBOLENSKAYA, Polina; BOSCH, Gerhard. **Social benefits of vocational education and training for individuals**: concepts, contexts and empirical results. Thessaloniki: CEDEFOP, 2010.

SAISI, Katia. A construção da imagem política de Dilma Rousseff na mídia: a propaganda televisiva xa cobertura jornalística na Folha e no Estado na campanha de 2010. **Aurora**: Revista de Arte, Mídia e Política, São Paulo, v. 7, n. 20, p. 31-50, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/aurora/article/view/19904/15412>>.

SALM, Claudio L. **Escola e trabalho**. 1980. 103 f. Tese (Doutorado em Filosofia e Ciências Humanas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1980. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/280427/1/Salm\\_ClaudioLeopoldo\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/280427/1/Salm_ClaudioLeopoldo_D.pdf)>. Acesso em: 02 jan. 2020.

\_\_\_\_\_; FOGAÇA, Azuete; PROGRAMA DE APOIO À CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA DA INDÚSTRIA; SUBCOMISSÃO DE EDUCAÇÃO E GESTÃO TECNOLÓGICA; PROGRAMA BRASILEIRO DE QUALIDADE E PRODUTIVIDADE; SUBCOMITÊ DO SUBPROGRAMA III - EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS. **Questões críticas da educação brasileira**: consolidação de propostas e subsídios para ações nas áreas da tecnologia e da qualidade. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, Subcomissão de Educação e Gestão Tecnológica: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, Subcomitê do Subprograma III, Educação, Formação e Capacitação de Recursos Humanos, 1995.

SANTANA, Ana Cláudia Farranha. **A Central Única dos Trabalhadores**. 1999. 181 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1999.

SANTANA, Marco Aurélio. Ditadura Militar e resistência operária: o movimento sindical brasileiro do golpe à transição democrática. **Política & Sociedade**, v. 7, n. 13, p. 279-309, out. 2008.

\_\_\_\_\_. Entre a ruptura e a continuidade: visões da história do movimento sindical brasileiro. **RBCS**, v. 14, n. 41, p. 103-120, out. 1999.

\_\_\_\_\_. O sindicalismo brasileiro nos anos 1980-2000: do ressurgimento à reorientação. In: CARDOSO, Adalberto Moreira (Org.). **Sindicalismo e relações trabalhistas**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 35-49.

SARNEY, José. Sarney deixa o PDS. In: **José Sarney**, 2011. Disponível em: <<https://josesarney.org/o-politico/senador-pelo-maranhao/sarney-deixa-o-pds-o-rompimento>>. Acesso em: 19 out. 2019.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Orgs.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

SAVIANI, Dermeval. **O Congresso Nacional e a educação brasileira** : significado político da ação do Congresso Nacional no processo de elaboração das Leis n. 4024/61, 5540/68 e 5692/71. 1986. Tese (Livre Docência em História da Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1986.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. **Journal of Latin American Studies**, v. 41, n. 3, p. 553-575, ago. 2009.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. 2. ed. São Paulo, Rio de Janeiro: Paz e Terra, Fundação Getúlio Vargas, 2000.

SCHWARTZMAN, Simon; CASTRO, Claudio de Moura. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. **Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 563-623, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a10v21n80.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

SERVIÇO NACIONAL DA INDÚSTRIA - SÃO PAULO - SENAI-SP. **De homens e máquinas**: Acervo Roberto Mange: inventário analítico. São Paulo: SENAI, 1991.

SILVA, Francisca Natália da; LIMA, Erika Roberta Silva de; SILVA, Lenina Lopes Soares; CACHO, Mylenna Vieira. Financiamento da educação profissional e tecnológica: Programa Brasil Profissionalizado. **Revista LABOR**, v. 2, n. 14, p. 120-133, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/labor/article/view/6570/4783>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

SOARES, Frederico Lamengo de Teixeira; CAUVILLE, Tatiana Farah de Mello. Indústria 4.0: educación e innovación caminando juntas. SENAI, Brasil. In: ZÚNIGA, Fernando Vargas (Ed.). **Formación profesional y desarrollo productivo: casos de innovación em América Latina**. Montevideo: OIT, CINTERFOR, 2018, p. 12-20.

SOARES, Manoel Jesus Araújo (Coord.). Uma nova ética do trabalho nos anos 20 – Projeto Fidélis Reis. **Série Documental - Relatos de Pesquisa**, n. 33, p. 22-30, jul. 1995.

SOARES, Paulo Renato Cardozo. **Da experiência da Escola Técnica Mesquita para EJA: tema-gera-dor-de-dor que diz-para-dor**. 2013. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/83258>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

SOIFER, Hillel David. The causal logic of critical junctures. **Comparative Political Studies**, v. 45, n. 12, p. 1572-1597, dez. 2012.

SOSKICE, David. Reconciling markets and institutions: the German apprenticeship system. In: LYNCH, Lisa M. (Org.). **Training and the private sector: international comparisons**. Chicago: University of Chicago Press, 1994, p. 25-60. (NBER Comparative Labor Markets Series)

SOUZA, Liliane Bordignon de. **Reforma e expansão da educação profissional técnica de nível médio nos anos 2000**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/253914/1/Souza\\_LilianeBordignonde\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/253914/1/Souza_LilianeBordignonde_M.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2020.

STREECK, Wolfgang; SCHMITTER, Philippe C. Community, market, state-and associations? The prospective contribution of interest governance to social order. **European Sociological Review**, v. 1, n. 2, p. 119-138, set. 1985.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005.



SWEETING, Anthony. Comparações entre tempos. In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark. **Pesquisa em educação comparada**: abordagens e método. Brasília: Liber Livro, 2015, p. 197-224.

TAFNER, Paulo (Ed.). **Brasil**: o estado de uma nação: mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2006.

TANCREDI, Letícia. Sistema S: recursos para cursos grátis. In: **Brasil, Ministério da Educação**, 27 de março de 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/209-564834057/10191-sp-715820268>>. Acesso em: 24 nov. 2019.

THELEN, Kathleen. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich. **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 208-240.

\_\_\_\_\_. **How institutions evolve**: the political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. (Cambridge Studies in Comparative Politics).

THELEN, Kathleen; BUSEMEYER, Marius R. Institutional change in German Vocational Education Training: from collectivism toward segmentalism. In: BUSEMEYER, Marius R.; TRAMPUSCH, Christine (Orgs.). **The political economy of collective skill formation**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 68-100.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. Comparative-historical analysis in contemporary political science. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Advances in comparative-historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 3-36.

TOTA, Pedro. Segunda guerra mundial. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História das guerras**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2006, p. 355-389.

TROGER, Vincent. Vocational training in French schools: the fragile State-employer alliance. In: Towards a History of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a Comparative Perspective, 2004, p. 66-74. **Anais...** S.l., 2004.

TUMOLO, Paulo Sergio. **Da contestação à conformação**: a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista. 2. ed. Florianópolis: Em Debate, 2013.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Proposal for the revision of the 2001 revised recommendation concerning Technical and Vocational Education**. S. 1.: UNESCO, 2015.

VELOSO, José Rodrigo Paprotzki; RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Sistemas internacionais de aprendizagem profissional: uma análise comparativa em alguns países desenvolvidos e emergentes. **B. Téc. SENAC**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 6-29, jan./abr. 2016. Disponível em: <<https://www.bts.senac.br/bts/article/view/18/7>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

VIDAL, Diana Gonçalves. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para debate. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 577-588, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v39n3/aop1177.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

VIEIRA, Haroldo dos Santos. **Programa de expansão da educação profissional no Brasil com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (PROEP/BID): retrospectiva e perspectivas da educação profissional no Brasil**. 2012. 108 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2012.

VOSSIEK, Janis. **Collective skill formation in liberal market economies?: the politics of training reforms in Australia, Ireland and the United Kingdom**. Bern, Berlin, Bruxelles, New York, Oxford, Warszawa, Wien: Peter Lang, 2018. (Studies in Vocational and Continuing Education 16).

WEFFORT, Francisco. Democracia e movimento operário: algumas questões para a história do período 1945-1964: 1a. parte. **Revista de Cultura Contemporânea**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-13, jul. 1978.

\_\_\_\_\_. Origens do sindicalismo populista no Brasil (a conjuntura do Pós-Guerra). **Estudos CEBRAP**, n. 4, 1973.

WEINSTEIN, Barbara. **(Re)formação da classe trabalhadora no Brasil (1920-1964)**. São Paulo, Bragança Paulista: Cortez,; Universidade São Francisco, CDAPH-IFAN, 2000.

WEISHAUP, J. Timo. **From the manpower revolution to the activation paradigm**. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press, 2011. (Changing Welfare States).

WIEMANN, Günter. Lehrgangsausbildung: a European prototype of a universal industry-based training method. In: GREINERT, Wolf-Dietrich; GEORG, H. (Eds.). **Towards a history of Vocational Education and Training (VET) in Europe in a comparative**

**perspective:** proceedings of the First International Conference, October 2002, Florence.  
Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, p. 137-157.

WORLD BANK. **World development indicators:** GDP Ranking (GDP). S. l.: The World Bank , 2019.

ZIBAS, Dagmar L. Ser ou não ser: o debate sobre o Ensino Médio. **Cad. Pesq.**, São Paulo, n. 80, p. 56-61, fev. 1992. Disponível em:  
<<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1003/1012>>. Acesso em: 02 jan. 2020.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas sobre período histórico.



Universidade de Brasília  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós Graduação em Educação

Prezado Senhor,

Abaixo encaminho as perguntas norteadoras do nosso encontro. Essas perguntas são apenas para direcionar nossa entrevista. Neste sentido, é possível avançar em algumas, mas também não é necessário que responda à todas.

Perguntas sobre a história da educação profissional brasileira.

1) Como os atores (empregados, governo e sindicatos) se comportaram nas reformas do sistema de formação profissional (SFP) brasileiro em cada período abaixo?

Tabela da periodização brasileira:

Características/ Período (ano)	Brasil
Autoritário	1930
República	1945
Autoritário	1964
República	1988

a) Você saberia me informar sobre o que os partidos mais expoentes pensavam sobre o SFP?

2) Na sua visão, por que o Senai foi criado sendo que já existia a Rede Federal?

a) Por que a Rede não poderia se adaptar a uma nova realidade?

i) Não havia flexibilidade?

ii) Pouco conexão com o mercado?

iii) Por que formação baseado na escola e não na empresa?

- 3) Quais as principais mudanças que você destaca durante o primeiro período democrático no SFP brasileiro e como os atores se comportaram?
- 4) Quais as razões para que o governo militar estabelecesse educação profissional obrigatória para todas as escolas de ensino médio no Brasil?
  - a) Qual foi o posicionamento da CNI neste período?
- 5) Por quê na redemocratização ocorreram mais ações de programas de rápida qualificação ao invés de uma profunda reforma no SFP com o objetivo de aprimorar as relações entre capital e trabalho?
  - a) Atos populistas?
  - b) Pouco interesse dos empregados?
  - c) Os sindicatos não tinham interesse?

Atenciosamente,

Guilherme Lins de Magalhães

**APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas sobre aprendizagem dual no Brasil.**

Universidade de Brasília  
Faculdade de Educação  
Programa de Pós Graduação em Educação

Prezado Senhor,

Abaixo encaminho as perguntas norteadoras do nosso encontro. Essas perguntas são apenas para direcionar nossa entrevista. Neste sentido, é possível avançar em algumas, mas também não é necessário que responda à todas.

Perguntas sobre o projeto dual de aprendizagem no Brasil.

- 1) Qual a principal barreira no desenvolvimento da aprendizagem dual no Brasil?
- 2) Qual foi a maior (ou maiores) dificuldade durante o projeto de aprendizagem dual?
- 3) Como foi a atuação das empresas durante o projeto?
  - a) Em que sentido eles se envolveram? Suporte financeiro? Na formulação do currículo? No desenho ou aplicação dos exames?
- 4) Como foi a atuação dos sindicatos durante o projeto?
  - a) Em que sentido eles se envolveram? Suporte financeiro? Na formulação do currículo? No desenho ou aplicação dos exames?
- 5) Como ocorreu a atuação do governo em qualquer esfera no projeto?
  - a) Em que sentido eles se envolveram? Suporte financeiro? Na formulação do currículo? No desenho ou aplicação dos exames?
- 6) Qual conhecimento os estudantes obtiveram que podem ser transferidos para qualquer área de trabalho?

- 7) Os cursos oferecidos estiveram de acordo com algum regulamento nacional (CBO, catálogo de curso)?
  
- 8) Qual as principais mudanças necessárias para o Brasil desenvolver uma aprendizagem dual?
  
- 9) Quais foram os principais benefícios para empregadores e aprendizes durante a aprendizagem dual?

Atenciosamente,

Guilherme Lins de Magalhães