

## GOVERNANÇA, DELIBERAÇÃO DEMOCRÁTICA E LOBBY NA POLÍTICA PÚBLICA DE APRENDIZAGEM PROFISSIONAL

Governance, democratic deliberation and lobby in the public policy of Brazilian apprenticeship

Gobernanza, deliberación democrática y lobby en la política pública de formación de aprendices

**Received: july/2020**

**Accepted: september/2020**

**Available online: september/2020**

José Rodrigo Paprotzki Veloso, Mestre em Gestão de Políticas Públicas (USP), Brasil.

E-mail: [rodrivel@alumni.usp.br](mailto:rodrivel@alumni.usp.br)

---

**Resumo:** Este artigo analisa os fatores que motivaram a expedição da Portaria nº 1.288/2015 pelo Ministério do Trabalho e seus desdobramentos. Ato ilegal que propôs burlar o cumprimento de cotas de aprendizes, aponta visões dos atores envolvidos na política pública, bem como seus caminhos e descaminhos. Valendo-se de pesquisa bibliográfica e documental que alicerça o estudo exploratório-descritivo, busca-se analisar a relação de governança da Aprendizagem Profissional em prol de maior desenvolvimento institucional, os mecanismos de deliberação democrática implementados pelo poder público e os movimentos de advocacy, com especial atenção à iniciativa de lobby. Conclui dispondo que os mecanismos de deliberação são propícios ao desenvolvimento institucional das políticas públicas.

**Palavras-chave :** Aprendizagem profissional, Deliberação democrática, Lobby, Advocacy.

---

**Abstract:** This article analyzes the factors that led to the issuance of Ordinance nº 1.288/2015 by the Brazilian Ministry of Labor and its unfolding. An illegal act that proposed to circumvent the accomplishment of quotas of apprentices, points out the visions of the actors involved in the public policy, as well as their paths. Through a bibliographical and documentary research that support the exploratory-descriptive research, intend to analyze the governance relationship of Apprenticeship for better institutional development, the mechanisms of democratic deliberation implemented by the government and the advocacy movements, with special attention to the lobby initiative. It concludes exposing the mechanisms of deliberation are conducive to the institutional development of public policies.

**Keywords:** Apprenticeship, Democratic deliberation, Lobby, Advocacy.

---

**Resumen:** Este artículo analiza los factores que motivaron la expedición de la Ordenanza nº 1.288/2015 por parte del Ministerio de Trabajo y sus consecuencias. Acto ilegal que propuso eludir el cumplimiento de las cuotas de aprendices, señala visiones de los actores involucrados en las políticas públicas, así como sus caminos y desviaciones. Utilizando la investigación bibliográfica y documental que subyace al estudio exploratorio descriptivo, buscamos analizar la relación de gobernanza de la formación de aprendices a favor de un mayor desarrollo institucional, los mecanismos de deliberación democrática implementados por el poder público y los movimientos de advocacy, con especial atención a la iniciativa de lobby. Concluye afirmando que los mecanismos de deliberación conducen al desarrollo institucional de las políticas públicas.

**Palabras clave:** Aprendizaje, Deliberación democrática, Lobby, Advocacy.

## INTRODUÇÃO

O presente tema se refere ao desdobramento da governança democrática e de mecanismos de defesa ou articulação de interesses, “processo pelo qual indivíduos e grupos apresentam reivindicações aos responsáveis pela tomada de decisões políticas” (ESPARCIA, 2011, p.70) que circunscrevem a política pública de Aprendizagem Profissional no Brasil de forma a tratar de seus caminhos e descaminhos. Esta política pública em particular arregimenta atores públicos e privados, e apresenta campo conceitual que relaciona o direito à profissionalização dos jovens ao planejamento de qualificação de mão de obra para setores econômicos distintos.

A questão que se coloca como problema de pesquisa é compreender quais os obstáculos ao desenvolvimento institucional desta política pública em particular no que concerne aos mecanismos de deliberação democrática, isto é, segundo Gutmann e Thompson (2009), os meios públicos que vocalizam interesses nas arenas adequadas; quais as forças atuantes e como agem para fazer valer seus pontos de vistas. A hipótese deste artigo é que temas podem ser contaminados se houver desprezo quanto à deliberação democrática para tratá-los, independente dos fundamentos a justificá-los.

A fim de justificar a problematização, avalia-se que a discussão é atual por dois argumentos-chave. Primeiro, pelas relações entre capital e emprego no Brasil no que diz respeito à juventude. Neste sentido, a crise econômica iniciada em 2014 a qual gerou recuo econômico sem precedentes, motivou elevado índice de desemprego pelo qual os jovens são os mais afetados

(SILVEIRA, 2018). Ainda sobre este aspecto, se políticas públicas passivas e ativas de fomento ao emprego e geração de renda são relevantes para aplacar os efeitos da crise e para alavancagem do crescimento econômico, torna-se particularmente problemática a revelação pelo governo eleito para 2019 quanto ao desmonte da estrutura centralizada do Ministério do Trabalho, bem como a crise econômica resultante da pandemia do coronavírus, circunstância pela qual os jovens são a principal vítima do desemprego (BELENKY, 2020). Assim, mudanças de prioridades para os setores formuladores de políticas públicas e de fiscalização do trabalho tornarão crítica a eficácia de diversas políticas e programas, dentre os quais, a Aprendizagem Profissional dirigida aos jovens.

Um segundo argumento se refere aos instrumentos de articulação de interesses empregados no desenvolvimento institucional desta política pública. Neste sentido, a Aprendizagem Profissional apresenta iniciativas que podem ou não convergir a um processo de governança de forma à vigorarem mecanismos consolidados de deliberação democrática. Assim, se a preocupação com a melhor governança em políticas públicas envolve a promoção de processos para a maior equidade possível, considerando um governo que assumiu em 2019 mediante uma promessa eleitoral aos empresários que eles são os patrões dos governantes (NOSSA, 2018) e a conseqüente extinção de conselhos e fóruns (BRASIL, 2019), avaliar como se darão as relações entre o público e o privado para o cumprimento de obrigações legais dos agentes privados se torna um ponto de reflexão.

Ao relacionar estes elementos, este artigo apresenta como objeto de investigação um ato administrativo formal do poder público datado de 2015 (Portaria nº 1.288), cujos elementos constituintes datam de 2014 e, ainda que tenha sido revogado naquele mesmo ano, seus desdobramentos ao longo do tempo ainda impactam a busca do aprimoramento da política pública. Desta forma, o artigo apresenta, como objetivo geral, avaliar em que medida os mecanismos de deliberação democrática e de articulação de interesses influem no desenvolvimento institucional da política pública, e na condição de objetivo secundário condicionado àquele objetivo geral, avaliar os

percalços em relação ao desenvolvimento institucional desta política pública no que concerne aos seus meios e fins.

Em relação aos procedimentos metodológicos, o artigo se fundamenta pelo levantamento bibliográfico e documental (abrangendo respectivamente artigos científicos e atos administrativos do poder público federal compreendidos entre 2008 e 2019) que alicerça um estudo exploratório-descritivo cuja técnica empregada foi a observação assistemática, circunstância possível considerando o decorrer dos desdobramentos do objeto pesquisado em curto período de tempo e motivado por arranjos institucionais independentes da governabilidade pelo pesquisador. Segundo Rudio (apud LAKATOS e MARCONI, 1994, p.192), caracterizada pelo fato do conhecimento ser obtido através de uma experiência casual, a observação assistemática não dispõe de antemão dos aspectos relevantes e os meios para observá-los. A observação é, portanto, não estruturada e depende da capacidade e prontidão do observador para reunir os elementos que farão sentido ao estudo exploratório-descritivo. No caso, trata-se fundamentalmente dos atos administrativos precedentes à e decorrentes da Portaria nº 1.288/2015, e seus desdobramentos, os quais o autor tomou ciência por participar de fóruns relacionados à política pública.

O artigo, finalmente, está estruturado na sequência desta introdução pela composição preliminar dos aspectos gerais da política pública da Aprendizagem Profissional, ressaltando disposições conceituais e o arranjo de forças que envolve os atores públicos e privados. Na seção seguinte, será abordado o desdobramento histórico da crise institucional gerada pelo ato administrativo formal pelo poder público em 2015, a ação dos mecanismos de deliberação pública e o contexto da expedição e revogação do referido ato, bem como seus efeitos nos anos seguintes. Na sequência, o desdobramento histórico será analisado à luz da literatura sobre deliberação democrática, tendo como suporte aquela relacionada à gestão de políticas públicas e educação profissional. Finalmente, o artigo se encerra com as considerações finais e as referências bibliográficas.

## ESTRUTURA DA POLÍTICA PÚBLICA, GOVERNANÇA E EXPECTATIVAS

Aprendizagem Profissional é uma política pública que intersecciona iniciativas de trabalho, educação e geração de renda e se dirige aos jovens entre 14 e 24 anos. Institucionalizada há séculos na Europa e ainda assim objeto de diálogo constante entre agentes públicos e da sociedade civil nos países desenvolvidos (GONON, 2011), recebeu no Brasil a estrutura legal durante o Estado Novo e foi revigorada durante as tentativas de reforma do Estado na virada para o século XXI de forma distinta do que se constituía (VELOSO, 2015).

Sob gestão executiva do Ministério do Trabalho até o final de 2018, seu propósito é a inserção do jovem no mercado de trabalho por meio da condição formal de aprendiz, vinculado compulsoriamente a um curso de formação profissional sob responsabilidade de entidades formadoras específicas para este fim. Com efeito, as empresas são as verdadeiras mantenedoras da política pública, uma vez que são obrigadas a manter contratos com aprendizes em razão de uma cota obrigatória definida proporcionalmente entre 5 e 15% em relação ao número de empregados semiqualeificados e qualificados de cada estabelecimento das empresas. A definição acerca da pertinência ou não destes empregados compõem o cômputo das cotas é referenciado conforme cada família ocupacional da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). A jornada e remuneração dos jovens pelas empresas também são definidas legalmente (BRASIL, 2018c).

Quando a Aprendizagem Profissional foi revigorada na virada para o século XXI, seu intuito foi adequá-la de uma legislação dos anos 1940 para o princípio de proteção integral do jovem como sujeito de direitos contido no ECA (BRASIL, 1990). A inserção de jovens no mercado de trabalho por meio desta política pública tem sido sistematicamente defendida por agentes do poder público e organizações da sociedade civil, o que nos faz compreender que tal defesa se traduz como um mecanismo de advocacy por parte destas organizações, pois, nos termos de Mafra (2014, p.192) entendemos advocacy “como um conjunto de práticas que se voltam à representação de sujeitos e

grupos sem voz e vez nas arenas políticas formais, em condições de violação de direitos, de sofrimento moral e/ou de invisibilidade na cena pública”.

Distintos órgãos do poder público (como policy makers, auditores-fiscais do trabalho e procuradores do Ministério Público do Trabalho), entidades formadoras heterogêneas (entidades assistenciais, escolas técnicas públicas e Serviços Nacionais de Aprendizagem), instituições observadoras e empresas de diversos segmentos compõem os públicos de interesse nos rumos da Aprendizagem Profissional no Brasil, frequentemente com visões divergentes em relação aos rumos que a política pública deve trilhar. Dada sua configuração de atores, nos termos de Da Patri, “trata-se de sistema cada vez mais complexo, participativo, com muitos atores e decisores, ao qual denominamos processo decisório atomizado” (2011, p.134).

Se tomarmos por governança, conforme disposto por Wilson (2000), o processo interacional entre a sociedade civil e o governo em determinada ação governamental, uma vez que o Estado reconhece não dispor do total controle de dispositivos para garantir os resultados esperados, uma característica desta Aprendizagem Profissional revigorada foi, entre 2008 e 2019, a tentativa de maior governança através da composição de grupos de trabalho e fóruns regularmente desenvolvidos em âmbitos nacional e estaduais (BRASIL, 2008). Sob liderança do Ministério do Trabalho e envolvendo diversos atores com o intento de estreitar mais os desafios do que propriamente chegar a um objetivo comum, observa-se um processo social e comunicativo estabelecido e uso de práticas de intercompreensão de diversos atores em uma política pública os quais, nos termos de Marques (2009), são evidência de sistemáticas de deliberação pública.

Dentre os objetivos amplos que poderiam ser mais explorados na deliberação pública e democrática da Aprendizagem Profissional, potencializam-se questionamentos acerca do que a sociedade e o Estado esperam em termos de uma iniciativa que prevê a transição do jovem do mundo da educação para o mundo do trabalho. Assim, visões e expectativas divergentes

convergiriam a uma discussão sobre a efetividade da política pública, isto é, a amplitude de mudança social do público beneficiário em relação às suas condições prévias (ARRETCHE, 1998).

Portanto, muito ou pouco se pode esperar da Aprendizagem Profissional dependendo das lentes de quem a avalia. Assim, enquanto determinados segmentos de agentes do poder público e entidades formadoras vinculadas ao Conselho Nacional de Assistência Social formam uma visão assistencial da política pública, predominante, outros segmentos de representantes patronais, por exemplo, podem avaliá-la positivamente como mecanismo de incremento de produtividade, ou negativamente como mero custo adicional ao empregador, afinal, “cada ator busca e pretende monopolizar e fazer triunfar sua singular visão da ordem social e impô-la como justa e verdadeira ao maior número de indivíduos”. (ESPARCIA, 2011, p.84)

Ao analisar os produtos da Aprendizagem Profissional, observa-se que ela pouco avançou para além da avaliação de resultados quantitativos (VELOSO, 2015). Isto significa que os grupos de trabalho representativos e os fóruns regulares foram oportunidades para repensar rumos da política pública objetivando problematizar juntos aos atores os meios que resultem em impactos significativos para além da quantidade de contratos de aprendizes firmados mediante ação fiscalizatória. Afinal,

ao esboçar e propor fóruns deliberativos, os pesquisadores geralmente têm quatro objetivos em mente: aumentar a legitimidade através do accountability e da participação; encorajar, por meio da cooperação, uma perspectiva de “espírito público” sobre questões ligadas a políticas; promover o respeito mútuo entre as partes concernidas através da inclusão e da civilidade; e por fim, aprimorar a qualidade das decisões (e das opiniões) através de um debate informado e substantivo. (CHAMBERS, 2009, p.252)

Logo, o debate é bem-vindo para o amadurecimento do desenvolvimento institucional da política pública e a defesa de interesses, forma democrática para se colocar visões de mundo e seus valores.

Portanto, há de se considerar que a evolução da governança e da gestão pública pode se chocar com práticas que venham a desprivilegiar o rito democrático e que, conseqüentemente,

impedem avanços qualitativos. Uma dessas práticas é a defesa de interesses junto à administração pública promovida sem transparência, o que motiva a discussão sobre o lobby.

Preliminarmente, cabe contextualizar esta expressão. Segundo Mancuso e Gozetto (2011), lobby é a atividade de articulação de interesses quando afetados por decisões públicas. A iniciativa lícita, fundamentada no instrumento democrático de representação de interesses, é aquele que agrega contribuições positivas ao sistema político em geral, de forma que o confronto de ideias ajude o policy maker a ter uma visão mais complexa do tema, evitando, portanto, decisões precipitadas e intempestivas. No entanto, há desigualdade em relação à capacidade dos grupos de interesse para se mobilizarem em relação à sua defesa de interesses.

Um dos caminhos, portanto, para se buscar o equilíbrio é justamente a promoção de grupos de trabalho e fóruns associados a políticas públicas. Estes, ainda de acordo com Mancuso e Gozetto (2011), se prestam à educação política na medida em que proporcionam aos participantes considerarem não apenas seus interesses particulares, mas os interesses públicos. Segundo Reis (2011), este processo de comunicação passa a ser compreendido simultaneamente como processo de informação, consulta e participação ativa.

Assim, avalia-se existir uma convergência profícua entre governança e deliberação democrática quando há transparência nos processos de articulação de interesses, embora nem sempre seja o caso, de modo que temos exemplos de tentativas de desenvolvimento institucional na mesma medida das oportunidades perdidas. Em relação à Aprendizagem Profissional, uma das mais recentes constatações neste sentido é a breve história da Portaria nº 1.288 expedida pelo Ministério do Trabalho em 2015.

## **PORTARIA Nº 1.288/2015 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO**

Considerando os mecanismos de deliberação democrática citados, o episódio tem início com a composição de grupo de trabalho pertinente às particularidades dos segmentos de transportes,



conservação, limpeza e vigilância na demanda por aprendizes, instituído pela Portaria nº 1.748/2014 (BRASIL, 2014). Até a metade de outubro de 2015, os resultados não implicaram em consenso entre os representantes, embora o objetivo geral tenha sido demonstrar a disposição para o cumprimento legal de cotas (BRASIL, 2015c). Neste sentido, apesar do dissenso, pode-se entender como positiva a iniciativa uma vez que “a deliberação alcança sucesso quando os participantes da atividade conjunta reconhecem que eles contribuíram para ela e influenciaram seus resultados, mesmo quando não concordam com eles” (BOHMAN, 2009, p.42).

No início de outubro de 2015, o governo promoveu a fusão do Ministério do Trabalho com o Ministério da Previdência Social. O ministro titular do primeiro, Manoel Dias, à frente da gestão deste ministério por 31 meses, cederia em pouco tempo seu posto a Miguel Rossetto, até então ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência. Nas últimas 48 horas da gestão daquele, o Ministério do Trabalho expede a Portaria nº 1.288, em 1º/10/2015 (BRASIL, 2015a). Para fins deste artigo com vistas ao enfoque na problemática apresentada, não será tratada a íntegra do conteúdo deste ato administrativo, focando somente em duas disposições: o estabelecimento de instruções para um cumprimento disposto como alternativo às empresas e a uma nova abordagem para definição do cálculo de cotas.

1. Quanto à primeira disposição, a portaria destacava que empresas com atividades perigosas ou insalubres a menores de 18 anos considerassem, no cálculo da cota deste contingente de trabalhadores em especial, os jovens da faixa etária compreendida entre 16 e 29 anos, contratados como celetistas normais tendo como base o Estatuto da Juventude (BRASIL, 2013). Tratava-se de proposta inédita e sem justificações prévias.
2. Já em relação à segunda disposição, diferentemente da anterior, apresentava justificção prévia de modo que fosse avaliada quais ocupações seriam pertinentes ao cômputo da cota, pois revigorava uma sistemática de cálculo de cota de aprendizes que havia sido contemplada por uma instrução normativa da fiscalização do trabalho no início deste século

(BRASIL, 2001) e vigente até 2009. Seu teor é mais crítico em relação às ocupações que, de fato, seriam pertinentes ao cálculo da cota, inevitavelmente desconsiderando para seu cálculo ocupações semiqualficadas e não qualificadas, com vistas à maior eficácia da política pública.

A publicação da Portaria nº 1.288/2015 provocou imediata discussão nas forças que lidam com a Aprendizagem Profissional no país. Vários atores relacionados à política pública manifestaram seu repúdio em relação ao conteúdo do ato ordinário, de forma que os auditores-fiscais do trabalho destacaram a ilegalidade de seu conteúdo (SINAIT, 2015) e entidades sociais, partícipes de fóruns temáticos de erradicação do trabalho infantil, ressaltaram que a iniciativa se desenvolvia de modo contrário ao intuito de proporcionar a inserção dos jovens no mercado de trabalho (FECTIPA, 2015). Note-se que, em um primeiro momento, a posição dos reclamantes foi muito mais substantiva (teor da Portaria nº 1.288/2015) do que propriamente procedimental (origem do ato administrativo).

Sensível à pressão interna e externa, o novo gestor do Ministério do Trabalho solicitou à Secretaria de Inspeção do Trabalho uma análise pormenorizada da referida portaria por meio de nota técnica para subsidiar a tomada de decisão em relação à sua manutenção, afinal, argumentara que seu texto sequer havia sido objeto de análise da área jurídica do Poder Executivo (BRASIL, 2015c). Com poucos dias de existência do ato ordinário, a Secretaria de Inspeção do Trabalho concluiu pela ilegalidade, sugerindo sua revogação (BRASIL, 2015b). Por fim, em vista do princípio de autotutela do Estado, em 19/10/2015, o ministro expede a Portaria nº 21, pela qual é revogada a Portaria nº 1.288/2015 (BRASIL, 2015d).

A bancada patronal presente ao fórum nacional manifestou-se surpreendida com a iniciativa do ex-ministro com relação à expedição a Portaria nº 1.288/2015 (BRASIL, 2015c). A rigor, argumentou que o teor do ato ordinário, embora não espelhasse as discussões que compuseram o grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 1.748/2014, revelou posições pontuais que haviam sido

problematizadas naquele foro (CNI, 2015). Não à toa, alguns grupos empresariais, no entanto, foram contundentes ao lamentar a revogação. O louvor à iniciativa de sua expedição, considerada como “revolucionária” (MARICATO, 2015) contrasta com o lamento e reclamatória de alguns representantes que compuseram o referido grupo de trabalho em relação à sua revogação (REVISTA BRASIL, 2015).

A problemática referente à deliberação democrática retorna cerca de um ano após a revogação da Portaria nº 1.288/2015, basicamente, na condição de produto de sua crise. Ao objetivar a promoção de novos conceitos e evidências empíricas (DA PATRI, 2011, p.140) no que concerne à política pública, na condição de advocacy, o SENAI propôs discussões referentes às alterações nos marcos legais da Aprendizagem Profissional com vistas à promoção de maior desenvolvimento institucional. Esta intenção, naturalmente, não poderia ser antagônica aos interesses patronais. Menos pelo fato do SENAI ser vinculado à CNI e mais pela compreensão, considerando as experiências de trajetórias da política pública em outros países, em apresentar maior chance de eficácia na medida em que se encaixe às particularidades da agenda dos segmentos econômicos e da prevalência de uma discussão de natureza educacional.

Assim, dentre diversas propostas após o incidente da Portaria nº 1.288/2015, uma delas retoma a discussão referente à atualização da CBO para revisão das ocupações pertinentes ao cálculo da cota. Para fins deste artigo, foram encontradas evidências que esta sugestão foi colocada publicamente pela primeira vez em 10/2016 em audiência pública no Tribunal Superior do Trabalho (2016) e novamente submetida à discussão cerca de um ano depois em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (2017).

A proposta, ressalte-se, não de alteração, mas da composição de grupo de estudo para análise, contava com apoio dos Serviços Nacionais Aprendizagem e das bancadas patronais do fórum nacional e constava como linha de ação 4.1 a ser formalizada no Plano Nacional de Aprendizagem 2018-2022 (BRASIL, 2018a). Desdobrava-se, portanto de ação tratada com a devida

governança. No entanto, considerando tratar-se de um tema tóxico e refutado pela experiência traumática da Portaria nº 1.288/2015, a proposta de atualização da CBO foi excluída da versão final do referido plano (BRASIL, 2018b) por meio de votação colocada no fórum nacional, com apoio mútuo entre os representantes de diversas esferas do poder público e as entidades sociais.

Compreendendo tratar-se de um assunto que transbordava o interesse dos atores circunscritos à Aprendizagem Profissional, SENAI e CNI continuaram a advogar pela revisão da CBO em caráter amplo. Refratários à mudança, CONANDA (2018), auditores-fiscais do trabalho (SINAIT, 2018), Ministério Público do Trabalho (2018) e fóruns estaduais (FECTIPA, 2018) repudiaram a ação denunciando uma ação de desmonte da política pública no país, pois a revisão da CBO se prestaria à diminuição das cotas das empresas.

Mediante manifestação contrária e forte coalizão de interesses configurada (DA PATRI, 2011, p.142), desde então o poder público não se motivou a tomar uma ação concreta sobre o tema.

## **ANÁLISE**

Com relação aos atos pregressos à Portaria nº 1.288/2015 que culminaram em sua expedição e sua crise, especificamente quanto à instituição de desdobramentos da Portaria nº 1.748/2014, observa-se que em nenhum momento o poder público abre a discussão no sentido do que pode ser feito para que atores privados se isentem de suas obrigações legais, no entanto, concentra suas expectativas na busca dos fins em perspectiva meramente quantitativa, isto é, a geração de mais contratos, e não dos meios para viabilizar a formação profissional nos diferentes segmentos produtivos.

Logo, predomina na estrutura da política pública a visão de Rawls de “um conjunto de instituições para disciplinar o funcionamento da sociedade priorizando as normas constitucionais como elemento principal da regulação democrática” (GIL e MATOS E NOBRE, 2013, p.265), o que a caracteriza como uma governança top-down (KEINERT, 2000).

Portanto, seria salutar a discussão de meios para que as empresas cumpram as disposições legais no que concerne não somente ao adimplemento de cota de aprendizes, mas à qualificação de mão de obra, na medida em que o poder público tomasse a iniciativa de promover mais grupos de trabalho considerando suas dinâmicas em termos de atuação setorial e em articulação com entidades formadoras com condições de propor soluções educacionais, uma vez que o artigo 62 do ECA (BRASIL, 1990) destaca que a Aprendizagem Profissional se alicerça nas disposições educacionais em vigor.

Finalmente, não é de estranhar o dissenso como produto do grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 1.748/2014, uma vez que suas discussões pouco convergiram em direção à qualificação profissional, senão ao objetivo de aumento da quantidade de contratos firmados. Ou seja, a avaliação da política pública, aos olhos do Estado, permanece na esfera quantitativa.

Já em relação à Portaria nº 1.288/2015, supõe-se que a fugaz existência de 18 dias do ato administrativo foi objeto de defesa de interesses por um ou mais representante patronal específico e não uma orquestração conjunta do patronato. E por que se deduz desta forma? Porque a bancada patronal, subsidiada pelo conhecimento de formação profissional dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, fomentava um diálogo para que o grupo de trabalho propusesse um debate acerca de soluções educacionais assertivas aos diversos segmentos produtivos, já que é de interesse dos Serviços Nacionais de Aprendizagem sua promoção como solução educacional diferenciada, pois a Aprendizagem Profissional é a razão da criação desses.

No entanto, conforme já disposto, tratava-se de um grupo de trabalho que até então havia gerado mais dissenso que consenso. Note-se que o rito procedimental era até então conduzido pelos atores, inclusive os patronais, ainda que os produtos não tenham sido os melhores, afinal, como dispõem Gutman e Thompson, “a democracia (incluindo a democracia deliberativa) significa procedimentos justos e não soluções corretas”. (2009, p.190)

A análise permite considerar que, ao tentar prevalecer seus pressupostos, o patrocinador desta ação desencadeou dois processos. Primeiro, liquidou as discussões que poderiam jogar alguma luz na problematização de uma formação profissional e, no limite, de uma política pública mais coerente e significativa aos jovens e às empresas. Torna-se notório que a não submissão do teor da portaria à área jurídica do Poder Executivo gerou, ao menos, uma proposição inadmissível, como veremos. Segundo, de forma planejada, ignorou a existência do grupo de trabalho e dos fóruns estaduais e nacional que buscavam discutir os rumos da Aprendizagem Profissional. Estas ocorrências serão objeto de análise aprofundada a seguir.

Em primeiro lugar, no que concerne ao teor das disposições apresentadas pela Portaria nº 1.288/2015, elas serão analisadas respectivamente na ordem de sua enunciação na seção anterior:

1. Quanto à proposta de cumprimento alternativo, ela implicaria em gestão de duas cotas de aprendizes. A primeira, de aprendizes de fato, de área não insalubre ou irrestrita, que deveria se traduzir pragmaticamente na contratação de aprendizes. A segunda, de aprendizes virtuais, incidindo sobre área insalubre ou proibida a menores, resultaria em uma “não contratação”, isto é, na consideração da adimplência do empregador ao se contemplar os jovens da faixa etária entre 16 e 29 anos já vinculados à empresa mediante contratos normais de trabalho. Por certo, a proposta é de tamanho descabimento que seria o mesmo ao se considerar a possibilidade de se cumprir a legislação de cotas de pessoas com deficiência por meio de pessoas sem deficiência.
2. Já em relação aos critérios para composição da base de cálculo da cota de aprendizes houve claro prejuízo no desprezo em estender um olhar a este tema, pois, a título de exemplo, não será agregando empacotadores de supermercados, ascensoristas e frentistas no cômputo das cotas e conseqüentemente desenvolvendo formação profissional para estas ocupações que se pretende promover uma discussão sobre desenvolvimento institucional da Aprendizagem Profissional para além do critério quantitativo do acúmulo de contratos.

Em segundo lugar, no que tange ao procedimento, a forma pela qual ascendeu a Portaria nº 1.288/2015 desconsiderou um elemento que compõe a evolução da política pública brasileira. Como mencionado anteriormente, desde 2008 o Estado busca promover mais grupos de trabalho e fomentar o desenvolvimento de fóruns estaduais e do fórum nacional para discussões referentes à Aprendizagem Profissional. Em uma perspectiva de deliberação democrática, estas iniciativas foram evidências da preocupação do Estado para a existência de maior equidade com relação aos rumos da política pública amparada em um princípio de governança, isto é, a busca de legitimidade em seu desenvolvimento em questões relacionadas ao formato político-institucional do processo decisório (MARQUES, 2009).

O que os promotores da Portaria nº 1.288 desconsideraram é que o dissenso gerado até então nos rumos dos trabalhos da Portaria nº 1.748/2014 é produto normal do processo democrático. É natural que o desenvolvimento institucional da Aprendizagem Profissional se dê incrementalmente a partir da evolução das discussões as quais a sociedade civil participa ao lado dos representantes do poder público. Esta evolução pode ser mais lenta do que o desejado por todos os atores, no entanto, o rumo tomado, ainda que não seja precisamente aquele desejado por cada um, reveste-se de legitimidade, afinal

a não tirania tem que apelar não só para o produto, mas também para o processo da deliberação tornando-o mais capaz de fazer com que as decisões sejam tomadas à luz de razões amplamente convincentes, em vez de baseadas em assimetrias de poder. (BOHMAN, 2009, p.45)

É precisamente este rito, na condição de premissa democrática, que foi ignorado com a Portaria nº 1.288/2015. Em vista dos dois pontos supracitados, a ação de defesa de interesses no apagar das luzes de uma gestão estigmatizou futuras possibilidades de discussão para tornar a política pública mais coerente e significativa, uma vez que estas propostas estariam inevitavelmente vinculadas ao exercício antidemocrático de fazer valer uma ideia sem a devida discussão e consenso. Verifica-se, portanto, um caso de cerramento dialógico:

Nem sempre os grupos de advocacy, dados os objetivos estratégicos tão habilmente construídos, estarão dispostos a se inserir num intercâmbio público de dar e receber razões. Nesse sentido, quando se posicionam estrategicamente, podem optar por não se inserirem no jogo relacional da troca de argumentos, e cerrarem as possibilidades de diálogo, apelando somente para outros mecanismos de persuasão, como ações espetaculares e emotivas, ou mesmo para tentativas de desqualificação de opiniões contrárias. Além disso, as práticas de lobby e da barganha representam saídas eficazes para conseguir o que se deseja sem ter de dar explicações públicas ou mesmo de negociar com opiniões diferentes de outros sujeitos, podendo-se recorrer, como justificativa, caso esta seja solicitada publicamente, a valores intangíveis de bem comum. (MAFRA, 2014, p.195)

Considerando esta ação, alheia às regras de diálogo representativas que legitimem propostas, retomá-la por quaisquer atores poderia rotulá-los (justificadamente ou não) como refratários às regras do convívio democrático dada a experiência da Portaria nº 1.288/2015. Logo, ao separar o joio do trigo, uma proposta profícua arcaria com o ônus de ser associada a uma prática reprovada. Foi exatamente o que aconteceu a partir de 2016.

A hipótese que fundamenta a rejeição de atores públicos e privados para refutar a proposta de revisão da CBO é menos a perspectiva de eventual redução das cotas do que a acusação de lobby secreto pelo fim da Aprendizagem Profissional (AUDI, 2018). Ao contrário da manifestação imediata quando da expedição da Portaria nº 1.288/2015, desta vez, a tônica da crítica é enfaticamente procedimental.

Assim, ainda que avaliada publicamente como tecnicamente pertinente por parte de atores de poder público (ALEGRETTI, 2018), a proposta de atualização da CBO é rechaçada como um debate contaminado, fruto de negociação apócrifa germinada pela Portaria nº 1.288/2015. Note-se que aquele procedimento motivou a rejeição da substância, em que pese que “(...) os princípios deveriam estar abertos a desafios ao longo do tempo em processo político atual que não só permita, mas encoraje a revisão” (GUTMAN e THOMPSON, 2009, p.199).

Entende-se que a ação de articulação de interesses em prol do teor da Portaria nº 1.288/2015, em particular, foi um desserviço aos rumos da Aprendizagem Profissional. Evidenciou opções equivocadas na defesa de ideias. Assim, a pesquisa apontou que

[...] nem sempre a advocacy está acompanhada por ações ou esforços de argumentação pública em situações de debate sobre questões controversas, muito menos carrega, por si só,



uma correlação com a democracia. Tal noção também traz consigo forte marca estratégica, em que a busca pela vitória de “frames” e/ou de ações práticas [...] pode se conformar de modo extremamente fechado, voltado ao convencimento de setores e de agentes sociais a preço, muitas vezes, de práticas como o lobby e a barganha e/ou de esforços contundentes de ocupação, a qualquer custo, da cena política. (MAFRA, 2014, p.183)

O episódio acerca da Portaria nº 1.288/2015 revela o quanto é importante fomentar a governança em prol da deliberação de políticas públicas e criar dispositivos que estimulem a participação de grupos com ideias plurais para que contribuições não sejam rechaçadas em vista da sistemática que as promovam. Compreende-se, como dispõe Esparcia (2011), que “os grupos de pressão, além da função de articulação de interesses, possuem uma função latente de integração, já que são sujeitos de socialização política, de canalização de reivindicações e de comunicação política entre os indivíduos e os governantes”. (p.71)

Se não está claro aos atores da sociedade civil a relevância da governança, isto denota como a educação para a democracia e a adoção de mecanismos democráticos está aquém do necessário no Brasil. A conclusão é mais emblemática ainda com o desmonte da estrutura burocrática do Ministério do Trabalho, responsável pela gestão de políticas públicas como Aprendizagem Profissional e pela fiscalização das cotas de pessoas com deficiências no mercado de trabalho e, em contexto mais amplo, alimenta argumentos em relação ao discurso da inocuidade dos colegiados que se prestam à deliberação democrática, o que vai ao encontro das vozes que defendem o Decreto nº 9.759 (BRASIL, 2019).

Entretanto, compete ao Poder Executivo compreender que a representação plural deve contribuir para um processo que amplie horizontes tanto nas sistemáticas quanto nos fins do desenvolvimento institucional e não somente na articulação de propostas circunscritas ao aspecto quantitativo, critério o qual o Estado não transpõe o âmbito da política pública analisada. Neste sentido, “a provisoriedade política significa que os princípios deliberativos e as leis que justificam precisam não só estar sujeitos à deliberação atual em um tempo específico, mas também que sejam abertos à reconsideração atual e à revisão em tempo futuro” (GUTMAN e THOMPSON, 2009, p.198). Logo, a melhor relação entre a equidade e o desenvolvimento institucional é um

elemento-chave na efetividade das políticas públicas, e na Aprendizagem Profissional não seria diferente.

O contexto acerca da Portaria nº 1.288/2015 e seus desdobramentos, entretanto, expõem como grupos de interesse e grupos de pressão (ESPARCIA, 2011) estão longe de uma discussão qualificada acerca dos rumos da política pública. Se considerarmos que a Aprendizagem Profissional brasileira apresenta como arenas discursivas majoritárias as posições extremas: 1. mobilização para obtenção de mais contratos (uma visão exclusivamente pautada pela eficiência no cumprimento da cota) em oposição a 2. mobilização para livrar-se desse cumprimento legal (por meio de ação de defesa de interesses, pagamento de multas etc), estamos lidando com vetores cujos sentidos são antagônicos, não havendo sequer perspectiva de um objetivo compartilhado.

Desta forma, quem fomenta a maior eficácia, em prol do cumprimento de cotas de modo racional, ainda que inevitavelmente em menor número embora com melhor aproveitamento, é rechaçado por não aderir às posições extremas, isto é: conivente com a manutenção da visão fiscalizatória-assistencial, ou conivente com uma visão inadimplente-patronal. Ambas posições apenas empobrecem o desenvolvimento institucional da política pública. Trata-se de uma situação extrema colocada por Mafra (2014, pp.195-196) com um dos riscos das manifestações de defesa de interesses. Temos, no caso analisado, duas imposições discursivas que, de forma contundente, buscam impor seus discursos não permitindo espaço para a deliberação democrática.

Tomando a experiência habermasiana de valorização das manifestações entre a sociedade civil e negociação dinâmica com os centros de decisão (GIL e MATOS E NOBRE, 2013), um possível caminho seria garantir maior autonomia às entidades formadoras que têm condições de criar diálogos com diversos segmentos econômicos em relação às estratégias educacionais. Portanto, estimula-se soluções nos extremos do processo operacional da política pública no âmbito de uma discussão educacional e de maior aproveitamento à empresa. Tais ações, promovendo resultados eficazes, poderiam demandar do poder público sistematização dos procedimentos para

avaliação dos resultados da política pública, não se vinculando unicamente à quantidade de contratos estabelecidos e permitindo um processo bottom-up (KEINERT, 2000) no fluxo de avaliação e controle.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente artigo buscou problematizar a governança e a deliberação democrática no desenvolvimento de uma política pública que mobiliza atores diversos e cuja temática é rica em argumentos para subsidiar interesses distintos. Fazendo menção ao problema de pesquisa enunciado, o episódio referente à Portaria nº 1.288/2015 evidencia que o repúdio ao ato administrativo e seus desdobramentos foram resultados da coalizão de interesses entre auditores-fiscais do trabalho e entidades sociais na condição de entidades formadoras, nem sempre arranjados harmonicamente nos rumos desta política pública ao longo do século XXI, mas de forma antagônica aos interesses dos representantes patronais. Nos termos da hipótese apresentada, o caso analisado motiva a compreensão que temas podem ser contaminados na medida em que a deliberação democrática seja ignorada.

A coalizão de interesses é um fenômeno político e por si só não implica em obstáculo ao desenvolvimento institucional (SABATIER e WEIBLE, 2007). No entanto, se há necessidade de avanço qualitativo para o desenvolvimento institucional da política pública, há de se considerar igualmente a necessidade de avanços em termos da forma da defesa de ideias, dos fóruns e grupos de trabalho, valorizando-se premissas democráticas e as traduzindo em ações, afinal, “o objetivo é a constituição de um espaço público de debate, de confrontação e de revelação dos antagonismos constitutivos das identidades políticas” (MARQUES, 2009, p.15).

Isto é pertinente para que propostas não sejam desqualificadas pelo fato de serem associadas a um rito reprovável e, em última análise, para que se valorize igualmente o procedimento e a substância dos diálogos. Neste sentido, Mancuso e Gozetto (2011) ressaltam que

“o desafio fundamental é construir instituições que, simultaneamente, combatam o lobby ilícito, potencializem as contribuições positivas do lobby lícito, e contrabalancem o desequilíbrio que pode resultar no favorecimento injustificável de interesses especiais.” (p.125)

Ressalte-se a necessidade de apontar as limitações deste trabalho. Longe de dispor que todas as dificuldades no desenvolvimento institucional desta política pública se resumem à problemática deliberativa, considera-se que este é somente um aspecto de análise. Além do mais, o artigo limitou-se ao incidente da Portaria nº 1.588/2018 pelo qual foi possível alicerçar uma discussão contextualizada em determinado período e alocada em determinado projeto de poder, pois, mediante os efeitos do Decreto nº 9.759/2019, qualquer participação da sociedade em caráter deliberativo ou mesmo consultivo sobre a Aprendizagem Profissional foi abolida, extinguindo o fórum nacional e estaduais, o que revela significativo retrocesso institucional.

Este retrocesso, aliás, apresenta como produto não apenas a desmobilização dos referidos fóruns. Segundo Pierre Zèmor (apud REIS, 2011,p.156),

a comunicação pública só se legitima com a legitimação do interesse geral. Por isso ela corresponde àquela que ocorre nos espaços públicos, sob o olhar do cidadão. Seguindo essa lógica, sua finalidade não pode estar desassociada das finalidades das instituições públicas, que são: informar – dar conhecimento e prestar contas; ouvir as demandas, expectativas e interrogações; promover o debate público; assegurar as relações sociais no sentido de pertencimento; e acompanhar as mudanças comportamentais e da organização social.

Logo, o prejuízo observado encaminha-se no sentido de empalidecer o que o Estado pensa e pode fazer acerca de políticas públicas dirigidas aos jovens e à qualificação profissional.

Finalmente, ainda que “a pesquisa em políticas públicas foi um dos primeiros subcampos na ciência política a aderir ao modelo deliberativo” (CHAMBERS, 2009, p.250), esta análise comprova que há muito a aprender e evoluir em prol do desenvolvimento institucional das políticas públicas e da Aprendizagem Profissional em especial, sobretudo se for levado em consideração um país igualmente carente em educação para o diálogo e democracia da mesma forma como em educação para o trabalho de forma sustentável.

## REFERÊNCIAS

ALEGRETTI, Laís. **Indústria força por mudança no Jovem Aprendiz**. Folha de São Paulo. Mercado. São Paulo. 23 set. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/industria-forca-por-mudanca-no-jovem-aprendiz.shtml> Acesso em: 10 jan. 2020.

ANAMT. **Nota Técnica de Repúdio da ANAMT contra a Portaria nº 1.287, de 30/9/2015, do Ministro do Trabalho e Emprego**. Associação Nacional de Medicina no Trabalho. 1 out. 2015. Sítio eletrônico da ANAMT. Disponível em: [http://www.anamt.org.br/site/upload\\_arquivos/arquivos\\_diversos\\_21020151114157055475.pdf](http://www.anamt.org.br/site/upload_arquivos/arquivos_diversos_21020151114157055475.pdf) Acesso em: 10 jan. 2020.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências nos Estudos sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) **Avaliação de Políticas Sociais: Uma Questão em Debate**. São Paulo, Cortez. 1998.

AUDI, Amanda. SENAI, que forma jovens aprendizes, faz lobby secreto para acabar com programa de aprendizes. **The Intercept Brasil**. 15 ago. 2018. Disponível em: <https://theintercept.com/2018/08/15/cni-acabar-aprendizes> Acesso em: 10 jan. 2020.

BELENKY, Sasha. Os jovens serão as principais vítimas da crise econômica causada pela pandemia a longo prazo. **Huffpost Brazil Edition**. 14 jul. 2020. Disponível em: [https://www.huffpostbrasil.com/entry/jovens-pandemia\\_br\\_5f0d15e6c5b648c301ee94fc](https://www.huffpostbrasil.com/entry/jovens-pandemia_br_5f0d15e6c5b648c301ee94fc) Acesso em: 17 jul. 2020.

BOHMAN, James. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Angela C. S. (Org.) **A Deliberação Pública**. São Paulo, Ed. Autêntica. 2009.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1990, n. 135, p. 13.563, 16 jul. 1990. Seção I, parte 1.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Instrução Normativa SIT/MTE nº 26, de 20 de dezembro de 2001**. Baixa instruções para orientar a fiscalização das condições de trabalho no âmbito dos programas de aprendizagem. Sítio eletrônico do TRT 2ª. Região SP. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=75162> Acesso em: 10 jan. 2020.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 983, de 26 de novembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 231, pp. 131-132, 27 nov. 2008. Seção I.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 723, de 23 de abril de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 79, pp. 45-47, 24 abr. 2012. Seção I.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - SINAJUVE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 150, p. 1, 6 ago. 2013. Seção I.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.748, de 13 de novembro de 2014. Institui Grupo de Trabalho com o objetivo de realizar estudos para fomentar o diálogo setorial acerca do tema “contratação de aprendizes em setores cujas atividades sejam consideradas perigosas e/ou insalubres”. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, n. 221, p. 203, 14 nov. 2014. Seção I.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria MTE nº 1.288, de 1º de outubro de 2015. Dispõe sobre a contratação de aprendizes no âmbito das empresas cujas atividades demandem mão de obra com habilitação técnica específica que impossibilita a Aprendizagem e/ou as que exerçam atividades insalubres e perigosas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 189, p. 68, 2 out. 2015a. Seção I.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. **Nota Técnica DEFIT/SIT/MTE s/nº, de 09 de outubro de 2015**: Aprendizagem, revogação da portaria 1.288/2015. [mensagem pessoal] Mensagem recebida em 12 out. 2015b.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Ata da 3ª Reunião Ordinária do Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional**. 15 out. 2015. Disponível em: [http://acesso.mte.gov.br/politicas\\_juventude/5-reuniao-15-10-2015.htm](http://acesso.mte.gov.br/politicas_juventude/5-reuniao-15-10-2015.htm) Acesso em: 16 nov. 2015c.

BRASIL. Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência Social. **Portaria nº 21, de 19 de outubro de 2015**. Revoga a Portaria 1.288, de 01 de outubro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 200, p. 51, 20 out. 2015d. Seção I.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Segunda Versão do Plano Nacional de Aprendizagem Profissional**. Ata da 1ª Reunião Ordinária do Fórum Nacional de Aprendizagem Profissional de 16 de março de 2018 [mensagem pessoal] Mensagem recebida em 20 mar. 2018a.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Portaria nº 335, de 15 de maio de 2018**. Aprova o Plano Nacional de Aprendizagem Profissional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 93, p. 123-148, 29 mai. 2018b. Seção I.

BRASIL. Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 225, p. 49, 23 nov. 2018c. Seção I.

BRASIL. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, n. 70-A, p. 5, 11 abr. 2019. Seção I.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **SENAI quer mudar a lei da aprendizagem profissional**. Portal da Câmara dos Deputados. 28 set. 2017. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ce/noticias/senai-quer-mudar-a-lei-da-aprendizagem-profissional> Acesso em: 10 jan. 2020.

CHAMBERS, Simone. A teoria democrática deliberativa. In: MARQUES, Angela C. S. (Org.) **A Deliberação Pública**. São Paulo, Ed. Autêntica. 2009.

CONANDA. **Nota pública sobre a revisão da classificação brasileira de ocupações e os prejuízos à Aprendizagem Profissional**. 27 set. 2018. Disponível em: [http://www.direitosdacrianca.gov.br/documentos/notas-publicas-dos-conanda/nota-publica-sobre-a-revisao-da-classificacao-brasileira-de-ocupacoes-e-os-prejuizos-a-aprendizagem-profissional-27-09-2018/at\\_download/file](http://www.direitosdacrianca.gov.br/documentos/notas-publicas-dos-conanda/nota-publica-sobre-a-revisao-da-classificacao-brasileira-de-ocupacoes-e-os-prejuizos-a-aprendizagem-profissional-27-09-2018/at_download/file) Acesso em: 10 jan. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **MTE publica novas regras para cumprimento da cota de aprendizagem**. RT Informa. 10 out. 2015. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/iniciativas/programas/pda/publicacoes/2015/10/1,65987/rt-informa-n-58-outubro-2015.html> Acesso em: 16 nov. 2015.

DA PATRI, Eduardo C. R. Relações governamentais, lobby e advocacy no contexto de public affairs. In: **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 129-144, 2011.

ESPARCIA, Antônio C. Novos cenários de participação política: análise das estratégias de comunicação dos grupos de pressão (lobbies). In: **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 64-86, 2011.

FECTIPA. **Carta de Repúdio à Portaria 1.288 de 01 de outubro de 2015**. Fórum de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador de Minas Gerais. [mensagem pessoal] Mensagem recebida em 14 out. 2015.

FECTIPA. **Moção de Repúdio do FECTIPA contra alteração da CBO**. Fórum de Erradicação e Combate ao Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador de Minas Gerais. 30 ago. 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/notes/fectipa-mg/mo%C3%A7%C3%A3o-de-rep%C3%BAdio-do-fectipa-contra-altera%C3%A7%C3%A3o-na-reda%C3%A7%C3%A3o-da-cbo-classifica%C3%A7%C3%A3o-bra/1878982575471241/> Acesso em: 10 jan. 2020.

GIL, Patrícia G.; MATOS E NOBRE, Heloiza H. A deliberação justa no mundo do possível: articulações entre Habermas, Rawls e Amartya Sen, **Revista Compolítica**, n. 3, v. 2, ed. jul-dez, 2013. p.258-278.

GONON, Philipp. **Apprenticeship as a model for the international architecture of TVET**. Zurique, Suíça: University of Zurich. 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5167/uzh-50105>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

GUTMAN, Amy; THOMPSON, Dennis. Democracia deliberativa para além do processo. In: MARQUES, Angela C. S. (Org.) **A Deliberação Pública**. São Paulo, Ed. Autêntica. 2009.

KEINERT, Tania M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. São Paulo: Anablume: Fapesp. 2000.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Ed. Atlas, 3. ed. 1994.

MAFRA, Rennan L. M. Comunicação, ocupação, representação: três olhares sobre a noção de advocacy em contextos de deliberação pública, **Revista Compolítica**, n. 4, v. 1, ed. jan-jul, 2014.p.181-204.

MANCUSO, Wagner P.; GOZETTO, Ana C. O. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 118-128, 2011.

MARICATO, Percival. **Ministério do Trabalho revoluciona aplicação da lei dos aprendizes**. Sítio eletrônico do SEAC-ABC. 07 out. 2015. Disponível em <https://seac-abc.com.br/ministerio-do-trabalho-revoluciona-aplicacao-da-lei-dos-aprendizes> Acesso em: 10 jan. 2020.

MARQUES, Angela C. S. As intersecções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In: MARQUES, Angela C. S. (Org.) **A Deliberação Pública**. São Paulo, Ed. Autêntica. 2009.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. Procuradoria Geral do Trabalho. **Nota Técnica nº 01/2018**. [mensagem pessoal] Mensagem recebida em 3 set. 2018.

NOSSA, Leonêncio. **Sob aplausos, Bolsonaro critica desde cotas para negros até imprensa**. O Estado de São Paulo. Política. São Paulo. 04 jul. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,sob-aplausos-bolsonaro-critica-desde-cotas-para-negros-ate-imprensa,70002386420> Acesso em: 10 jan. 2020.

REIS, Patrícia C. A comunicação como estratégia para a participação do cidadão no estado democrático de direito, **Organicom**, v. 8, n. 14, p. 145-158, 2011.

REVISTA BRASIL. **Portaria de contratação de aprendizes em atividades insalubres é revogada**. 26 out. 2015. Sítio eletrônico da EBC. Disponível em: <http://radios.ebc.com.br/revista-brasil/edicao/2015-10/revogada-portaria-de-contratacao-de-aprendizes-em-atividades> Acesso em: 10 jan. 2020.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework In: **Theories of the policy process**, v. 2, p. 189-220, 2007.

SILVEIRA, Daniel. **Desemprego entre os jovens é superior ao dobro da taxa geral, aponta IBGE**. Globo – Portal G1. Economia. 17 ago. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/08/17/desemprego-entre-os-jovens-e-superior-ao-dobro-da-taxa-geral-aponta-ibge.ghtml> Acesso em: 10 jan. 2020.

SINAIT. **Nota Pública do SINAIT repudia portarias que ferem direitos dos trabalhadores**. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. 05 out. 2015. Disponível em: <http://www.sinait.org.br/site/noticiaView/11862/nota-publica-do-sinait-repudia-portarias-que-ferem-direitos-dos-trabalhadores> Acesso em: 10 jan. 2020.

SINAIT. **Mudança na classificação brasileira de ocupações ameaça programa jovem aprendiz**. Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho. 27 ago. 2018. Disponível em: <http://www.sinait.org.br/site/noticia-view?id=16054/mudanca%20na%20classificacao%20brasileira%20de%20ocupacoes%20ameaca%20programa%20jovem%20aprendiz> Acesso em: 10 jan. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. **Seminário de combate ao trabalho infantil discute os desafios e o estímulo à aprendizagem**. Portal do TST. 21 out. 2016. Disponível em: [http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset\\_publisher/89Dk/content/seminario-de-combate-ao-trabalho-infantil-discute-os-desafios-e-o-estimulo-a-aprendizagem/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_89Dk\\_viewMode=print](http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/seminario-de-combate-ao-trabalho-infantil-discute-os-desafios-e-o-estimulo-a-aprendizagem/pop_up?_101_INSTANCE_89Dk_viewMode=print) Acesso em: 10 jan. 2020.

VELOSO, José R. P. **Aprendizagem**: metamorfose de uma política pública de educação e trabalho dirigida à juventude. 2015, 291f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015.

WILSON, Robert H. Understanding local governance: an international perspective. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 40, n. 2, pp. 51-63, jun. 2000.