



A lógica da perene (contra) reforma: Dinâmica institucional histórica na regulação da educação profissional federal no tempo presente (1993-2018).

Leonardo Augusto Nascimento dos Santos¹

Genauto Carvalho de França Filho²

RESUMO: O presente estudo investiga a lógica institucional de funcionamento da educação profissional federal brasileira ao longo do período de 1993 a 2018. Para atingir tal intento, recorre-se ao aporte teórico-metodológico do institucionalismo histórico. Utilizou-se como fonte histórica para análise de dados a consulta ao repertório legal da educação profissional que serve como instrumento interpretativo dos conflitos de poder entre os agentes institucionais do setor. A pesquisa elaborada aponta que as mudanças e permanências institucionais dependem dos direcionamentos providos pelos governos em mandato e seus respectivos interesses político-econômicos, e a abordagem do institucionalismo histórico permite compreender criticamente a dinâmica de reformas e contrarreformas em contexto temporal, desvelando assim a lógica institucional do estado burocrático a partir de um de seus campos organizacionais mais prementes.

Palavras-chave: (Contra)reformas do estado. História da educação profissional federal. Institucionalismo histórico.

ABSTRACT: This study investigates the institutional logics of functioning of Brazilian federal professional education over the period from 1993 to 2018. To achieve this goal, the theoretical-methodological contribution of historical institutionalism is used. The reference to the legal repertoire of professional education was used as a historical source for data analysis, which serves as an interpretative instrument of the conflicts of power between the institutional agents of the sector. The elaborated narrative points out that the institutional changes and permanencies depend on the directions provided by the governments in office and their respective political-economic interests, and the approach of historical institutionalism allows us to critically understand the dynamics of reforms and counter-reforms in a temporal context, thus unveiling the institutional logic of the bureaucratic state from one of its most pressing organizational fields.

¹ Mestre em Administração – UFBA. Doutorando em Administração no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA). Técnico Administrativo do IFBA – Campus Feira de Santana. Email: leonardoans@ufba.br.

² Doutorado em Sociologia pela Université Paris Diderot, França. Professor titular do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA). Email: francafihogenauto2@gmail.com.



Keywords: (Counter) state reforms. History of federal professional education. Historical institutionalism.

1 INTRODUÇÃO:

Um dos campos organizacionais mais estudados na área de administração pública no Brasil é o educacional, seja pelas relações politicamente intrincadas entre os agentes que o compõem, seja pelas dificuldades em estabelecer os limites que definem atividade tão complexa (Galli, 2018; Favero; Guimarães, 2019).

No Brasil, o Estado tem função preponderante na formulação, implementação e regulação das atividades educacionais como um todo. Por isso, é fundamental observar, como cada (mudança de) governo reflete na situação social da educação brasileira.

É no cenário acima delineado que o presente trabalho se insere, investigando como as mudanças regulatórias governamentais revelam a lógica institucional de funcionamento da educação profissional federal no período compreendido entre 1993 e 2018. Com efeito, não é possível prosperar em qualquer estudo acerca da educação profissional sem logo detectar que sua história tem longo legado (Quevedo, 2011).

Assim, argumenta-se que a administração pública brasileira funciona historicamente a partir de perenes (contra)reformas, e que a educação profissional federal, como campo organizacional do Estado, reproduz tal lógica, que tanto fundamenta quanto emerge e se retroalimenta dos processos sociais.

Na presente pesquisa, a educação profissional federal, entendida não somente como campo organizacional, mas também como ação estatal, política pública historicamente direcionada para a transformação social dos desvalidos e necessitados materialmente, torna-se refém do sistema capitalista, que opera segundo seus intentos junto ao governo, buscando modelos de educação voltados a atender aos interesses do mercado (Cunha, 2000; J.A. Santos, 2000; Ramos, 2014).

No que concerne à metodologia, recorreu-se ao aporte do institucionalismo histórico. Entende-se que este é promissor para o estudo da dinâmica entre a emergência



de questões sociais e o processo de mudança institucional nos campos organizacionais (Suddaby *et al*, 2013; Wadhvani, 2018).

O presente texto estrutura-se em sete partes, contando com esta introdução. A segunda apresenta o institucionalismo histórico, entendido no bojo da virada histórica em curso nas ciências sociais a partir dos anos 1980 (Pierson, 2004; Hochman, 2013). Em seguida, na terceira parte, faz-se análise das reformas e contrarreformas que forjam a administração pública. Na sequência, contextualiza-se historicamente a educação profissional na administração pública, mostrando o imbricamento de ambas. Na quinta parte, tem-se a metodologia histórica, pautada na compreensão da legislação utilizada como fonte da pesquisa que fomenta a composição do trabalho. A sexta parte apresenta a narrativa histórica, com suas reflexões críticas e interpretações. Nas considerações finais, resume-se a pesquisa, ponderando-se seus limites e expondo possíveis itinerários futuros.

2 VIRADA HISTÓRICA E INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO:

A “virada histórica” se constitui em movimento inerente às ciências sociais, em que estas vivenciam a dimensão histórica. Assim, antropologia, estudos organizacionais, sociologia e ciência política revisam seus programas de pesquisa a partir da historicização de seus objetos, métodos e teorias (Pierson, 2004; Hochman, 2013).

Esse debate se insere no âmago da teoria institucional, criticada por assumir alto grau de estabilidade e conformidade sociais, ao invés de mudança e diversidade, por falhar em relatar seus agenciamentos, ignorar questões relativas ao poder, e focar na estrutura das instituições, ao invés de seu conteúdo e significado (Wadhvani, 2018).



Visando superar tais questões, e considerando o objetivo de verificar as mudanças institucionais na educação profissional federal brasileira no período compreendido entre 1993 e 2018, opta-se por adotar a abordagem do institucionalismo histórico, pelo entendimento da sua constituição fundamentada nos aspectos histórico-temporais em processos políticos (Suddaby *et al*, 2013).

Define-se “Institucionalismo histórico” como uma abordagem para estudar políticas, que se distingue nas ciências sociais pela sua atenção a questões empíricas do mundo real, e sua orientação histórica para os caminhos em que instituições estruturam e compartilham resultados e comportamentos políticos (Steinmo, 2008). 1

O Institucionalismo histórico assume tanto uma postura crítica em relação às assimetrias de poder, quanto busca um entendimento das práticas dos indivíduos, contextualizando historicamente tais ações. Revela-se, portanto, mais dialógico que outras abordagens institucionais, pela preocupação em localizar as instituições em um plexo causal que abarque outros fatores, como o desenvolvimento socioeconômico e os pleitos ideológicos (Hall; Taylor, 2003).

3 O INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO NA ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: O ESTADO EM (ETERNA) REFORMA:

O Institucionalismo histórico é uma abordagem profícua para estudar a administração pública brasileira por permitir a observância das distorções intencionais e contradições dos processos históricos de institucionalização, fruto das assimetrias de poder que, sob a égide da historicidade, conduzem a um cenário de constantes reformas estatais (Castor; José, 1998; Castor, 2000; F.L. da Costa, 2008a, 2008b, 2009).

Ao se empreender uma retrospectiva da constituição do Estado brasileiro, o que se observa é um desequilíbrio de poder em relação à sociedade civil, o que resulta em total ausência de garantias fundamentais para o exercício da cidadania brasileira. Na história do país, a constituição estatal aconteceu antes da formação da sociedade civil organizada, perpetrando assim uma espécie de desequilíbrio ético-político entre tais instituições. Se



os governantes e burocratas não relevavam que deveriam servir à sociedade, a população, ante tal imposição, agia de maneira submissa (Castor, 2000).

Essa histórica lógica inversa, em que o Estado forja a sociedade civil, e não o contrário, apresenta consequências até os dias atuais. Tendo como marca fundamental o formalismo, a discrepância valorativa entre o que está institucionalizado e o que de fato acontece na vida social, o Brasil se configura como um Estado afastado de sua nação, cuja administração pública reflete tal distanciamento em suas práticas (Castor, 2000).

Portanto, estabelece-se uma dinâmica em que Estado e administração pública ficam reféns de um complexo jogo de poder e controle. Tal dinâmica, denominada de perversa reforma-contrarreforma do Estado (Castor; José, 1998, p.111) direciona as instituições para um jogo entre reformas rotuladas de modernizadoras, perpetrada por liberais defensores da descentralização estrutural e flexibilização decisória, financeira e gerencial, que se opõem a um séquito conservador:

Repetidamente (...) o conflito entre as forças conservadoras e as forças modernizantes têm trazido resultados que estão longe de dar uma resposta efetiva, adequada, ao que a sociedade almeja de suas organizações públicas. Essa dinâmica perversa e ineficaz acentuou no seio da comunidade um sentimento de desamparo e frustração em relação à máquina pública, tornando urgente a busca de soluções concretas e eficientes.

No cerne de tal dinâmica está a inviabilidade em praticar modelos mais flexíveis na administração pública, devido ao seu caráter universal. Tal autonomia tem um custo, o que dificulta sua concessão a todas as esferas do setor público. Sempre que ocorre um incremento no quantitativo dos que obtêm tais prerrogativas, surgem normas para regulá-los (F.L. da Costa, 2008a).

As reformas da administração pública historicamente ocorrem nas diversas nações do mundo pelos mais díspares motivos, influenciados pelo contingente político-econômico do respectivo instante histórico vivido (Secchi *et al*, 2021). Tal historicidade indica que a assunção do aparelho estatal e a criação de novas instituições se insere na constituição da modernidade. Estado e mercado, enquanto entes forjados e forjadores



na/pela racionalidade moderna, autonomizam-se em relação à força dos valores religiosos e à dominação patriarcal (F.L. da Costa, 2008b).

No Brasil, pode-se afirmar que há longa tradição reformista do Estado, e no processo de reconstituição histórica da burocracia pública, observa-se que, embora houvesse certo aparato burocrático anterior, foi só com a chegada da corte portuguesa de Dom João VI que se constituiu um acervo estrutural abrangente. Destarte, é a partir da década de 1930 que as reformas no Estado brasileiro ocorrem com certa periodicidade, próxima de trinta anos (Castor; José, 1998; F.L. da Costa, 2008b):

- Em 1937-1938, com a criação do DASP (Departamento de Administração e Serviço Público), durante o governo de Getúlio Vargas, teve-se uma primeira tentativa de modernização reformista, com a introdução de um sistema de mérito, contratação via concurso público, capacitação do funcionalismo, elaboração orçamentária. Havia inspiração nos princípios clássicos da teoria da administração, e na teoria weberiana da burocracia (Castor; José, 1998; F.L. da Costa, 2008a; 2008b; Secchi *et al*, 2021).

- Em 1967, com a edição do decreto-lei nº 200, o governo militar tentava inserir preceitos sistêmicos e da gestão empresarial no Estado, bem como a criação de diversas autarquias e empresa públicas, o reordenamento de ministérios e departamentos, sob a égide do princípio fundamental do planejamento (Castor; José, 1998; F.L. da Costa, 2008a; 2008b; Secchi *et al*, 2021).

- Em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado — PDRAE, gestado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e executado no segundo, a partir da emenda constitucional nº 19, de 1998. Esse processo foi conduzido por Bresser Pereira, economista e professor que assumiu o ministério da administração federal e reforma do Estado (MARE), e tinha inspiração nos movimentos realizados desde o fim da década de 1970 no Reino Unido e nos Estados Unidos, denominado *New Public Management*, em que houve uma radicalização da função estatal a partir de práticas gerenciais corporativas. Os principais preceitos desse movimento, adaptados à realidade brasileira, eram o ajuste fiscal, a privatização de atividades meio, a criação de agências reguladoras dessas atividades, venda de empresas estatais, implementação de



instrumentos de mensuração e controle de resultados dos serviços públicos prestados (F.L. da Costa, 2008a; 2008b; 2009; Secchi *et al*, 2021).

Portanto, pode-se inferir que a história da Administração pública brasileira se circunscreve em reformas conservadoras que, em algum instante, adotam o emblema de progressistas sem de fato sê-las, contentando-se em variações pontuais e muitas vezes limitadas a formalidades jurídicas, sem lidar com os problemas estruturantes do país. Essas questões concernem aos primórdios da história da educação profissional federal, conforme se discorre a seguir.

4 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL FEDERAL NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS:

A atual configuração da educação profissional consolidou-se a partir da revolução industrial que aconteceu no final do século XVIII e início do século XIX, processo marcado pela incorporação das funções intelectuais no processo produtivo, e a escola apresentou-se como o meio para generalizar tais funções (Quevedo, 2011).

Se em 1808 tem-se a transferência da corte portuguesa para o Brasil, no ano seguinte é criado no Rio de Janeiro o colégio das fábricas, para abrigar os órfãos da casa pia de Lisboa, trazidos na frota que trouxe a família real para o Brasil. Eles aprendiam ofícios com artífices que vieram na mesma frota (J.A. Santos, 2000).

Ao longo do século XIX, foram criadas instituições que objetivavam o ensino de ofícios, cujo público-alvo eram crianças pobres e órfãs. Assim, a origem da educação profissional no Brasil tem viés assistencialista, voltado para o(a)s desfavorecido(a)s, estigma que acompanharia a institucionalização da educação profissional, em dissonância com faculdades de nível superior, cuja formação bacharelesca e em medicina e engenharias era voltada às elites (Ramos, 2014; Nóbrega; Souza, 2015).

Tal viés, elitista e preconceituoso, está no texto do decreto nº. 7566, de 23 de setembro de 1909, em que o presidente Nilo Peçanha criou dezenove escolas de aprendizes artífices, instalando-as em diversos estados da federação no ano seguinte:



“Que para isso se torna necessario, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensavel preparo tecnico e intellectual, como fazel-os adquirir habitos de trabalho proficuo, que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vicio e do crime” (Brasil, 1909, s.p.).

Apesar dos problemas no funcionamento das escolas de aprendizes e artífices, como o alto índice de evasão, não se pode olvidar que esta foi a primeira ação institucional que sistematizou a educação profissional, atendendo às demandas de um país que iniciava sua industrialização, consolidando-se como modelo organizacional para a educação profissional (J. A. Santos, 2000).

Em 1937, essas escolas transformaram-se em liceus, apresentando estrutura mais complexa. Um ano após a educação profissional ser considerada de nível médio, através do decreto-lei nº. 4.127, de 25 de fevereiro de 1942, os liceus são denominados escolas industriais e técnicas (Cunha, 2000; Vidor *et al*, 2011).

Ao longo das décadas seguintes (1950, 1960 e 1970), ocorreram diversas transformações. Primeiro, a industrialização no governo de Juscelino Kubitschek demanda mão de obra especializada, expandindo a oferta de vagas e formação na educação profissional (Nóbrega; Souza, 2015). Destaca-se a regulação do ensino industrial, por intermédio do decreto-lei nº 47.038, de 16 de outubro de 1959.

Em tal norma legal, verifica-se que o governo Kubitschek manteve o ensino industrial como vertente do ensino médio, classificando-os como cursos ordinários – de aprendizagem industrial, industrial básico e industrial técnico – e extraordinários – de qualificação, aperfeiçoamento, especialização e de divulgação (Azevedo *et al.*, 2012).

Na década de 1960, com a lei nº.4759, de 20 de agosto de 1965, as escolas profissionalizantes passam a ser federais e ter a denominação do seu respectivo estado. Ao longo desse período, constituiu-se a rede de escolas agrotécnicas federais, no modelo escola-fazenda, vinculadas ao ministério da agricultura (Vidor *et al*, 2011).

Na década de 1970, no governo militar, duas ações ocorreram. A primeira foi a reforma da LDB, pela lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, estabelecendo conexão direta



entre formação educativa e mercado laboral, superando a dicotomia do sistema educacional pela profissionalização do ensino de 2º grau (Nóbrega; Souza, 2015).

A segunda medida foi a implementação, pela lei nº 6.545, de 30 de junho de 1978, dos centros federais de educação tecnológica (CEFET's), a partir das escolas técnicas federais (ETF's) de Minas Gerais, do Paraná e do Rio de Janeiro. O governo Geisel manteve como objetivo dos CEFET's a formação de técnicos industriais de nível médio, outorgando-lhes a faculdade de atuar no ensino superior de graduação e pós-graduação, formando profissionais em engenharia industrial e tecnólogos (Azevedo *et al.*, 2012). Tal processo de transformação concluir-se-ia anos depois, nos anos 1990.

5 METODOLOGIA:

Para investigar a lógica institucional que rege a dinâmica de (contra)reformas na educação profissional federal ocorridas no período de 1993 a 20108, opta-se por uma metodologia qualitativa descritiva, de cunho histórico-hermenêutico, que consiste em triangulação entre o repertório teórico-bibliográfico acerca do problema de pesquisa, o processo crítico e reflexivo que transforma o documento em fonte histórica e a capacidade cognitiva da autoria na confecção da narrativa histórica (Kipping; Wadhvani; Bucheli, 2014; Wadhvani, 2018). A legislação governamental é uma das fontes que permite recontar a história da administração pública. Por três razões específicas: sua inserção na nova concepção de fonte histórica, mais abrangente que a historiografia tradicional; seu uso restrito no âmbito das pesquisas em administração pública; e a facilidade de acesso, dado sua disponibilidade na internet (F.L. da Costa; E. M. L. da Costa, 2016).

A escolha da compreensão narrativa em vez da explicação analítica é comum no institucionalismo histórico e destina-se a permitir uma explicação historicizada do fenômeno empírico em estudo, ao invés de uma análise dependente de categorias pré-determinadas (Wadhvani, 2018).

O quadro abaixo elenca os marcos legais consultados por governo do período:



Quadro 1: Gestões do governo federal e seus respectivos marcos legais regulatórios para a educação profissional no período 1993-2018

Gestão do Governo Federal	Marcos legais consultados	Ementa/ Objetivo da legislação consultada
Itamar Franco (1992 – 1994)	Lei nº 8.711, de 28 de setembro de 1993	Dispõe sobre a transformação da Escola Técnica Federal da Bahia em Centro Federal de Educação Tecnológica e dá outras providências
	Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994	Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências.
Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002)	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
	Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997	Regulamenta o §2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
	Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
Luiz Inácio Lula da Silva	Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004	Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.
	Decreto nº 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.



(2003 – 2010)	Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008	Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.
	Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008	Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.
Dilma Rousseff (2011 – 2016)	Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 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), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social (...), e dá outras providências.
Michel Temer (2016 – 2018)	Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017	Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Fonte: Elaborado pela autoria

Na pesquisa histórica, a periodização também faz parte do processo metodológico, e se insere às escolhas do(a) pesquisador(a) (A.S.M. Costa; M.A.C. Silva, 2019). No



presente caso, o recorte histórico entre 1993 e 2018 se sucede a partir da constatação resultante da revisão bibliográfica que este período demarca e possui o maior contingente de transformações legais em sentido estrutural, organizacional e pedagógico da educação profissional federal. Conforme relatado na próxima seção, somente nos 16 anos dos governos FHC/Lula, ocorreram sete modificações profundas na legislatura, que ora promoveram, ora diminuíram os investimentos e, por conseguinte, o aumento ou decréscimo da rede federal de educação profissional.

A eles, se somam mais quatro alterações legais substanciais ocorridas nos governos de Itamar Franco, Dilma Rousseff e Michel Temer. Isso explica, por exemplo, a ausência do período referente ao governo Jair Bolsonaro, que não apresentou marcos legais relevantes que interferissem na estrutura organizacional ou pedagógica da educação profissional federal.

6 NARRATIVA DO TEMPO PRESENTE (1993-2018) NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL FEDERAL:

O processo de criação dos CEFET's iniciado no governo militar foi concluído com a lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994, que criou o SNET - Sistema Nacional de Educação Tecnológica. A tentativa de ordenamento da educação profissional não esconde a transitoriedade do governo Itamar Franco, evidenciado pela tentativa de aproveitar a estrutura criada no governo militar, ao invés de rechaçá-la.

Mas um ano antes, a lei nº 8.711, de 28 de setembro de 1993 apresentou questões ao processo de institucionalização da rede federal: além de criar o CEFET Bahia, a partir da Escola Técnica Federal da Bahia, que incorporou o Centro de Educação Tecnológica da Bahia – CENTEC, em um raro caso de fusão organizacional na administração pública, alterações na lei original (6.545/1978) atualizavam a oferta de cursos, reduzindo o espaço da esfera industrial e abarcando o escopo tecnológico.

A principal diferenciação germinada pelo SNET foi utilizar os CEFET's como estrutura que incrementava à separação da educação técnica do ensino médio e a



orientação para o ensino superior, direcionando o acompanhamento do ensino médio à preparação dos alunos para a inserção no ensino superior (Garcia *et al.*, 2018).

Tratava-se de reforma que satisfazia o mercado ávido por profissionais intermediários entre o técnico de nível médio e o superior, atendendo às agências de fomento ao desenvolvimento econômico das relações entre trabalho e educação, a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) e a OREALC (Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe) (Azevedo *et al.*, 2012).

A passagem do governo Itamar Franco para o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) reduziu o crescimento da educação profissional. No contexto da reforma de Bresser Pereira, a redução estatal atingia a educação profissional. Considerando a proximidade entre Itamar Franco e FHC, que fora seu ministro da Fazenda, esperava-se certa continuidade no tratamento e consolidação do SNET e dos CEFET's, nos termos legais (Ramos, 2014).

O que ocorreu foi uma contrarreforma legal. O primeiro passo foi a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a nova LDB (lei de diretrizes e bases da educação). Seu texto trata a educação profissional sob parâmetros genéricos, com a germinação do projeto neoliberal reducionista e produtivista camuflado:

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).



A aprovação da LDB nesses termos representou “a derrota de uma concepção avançada de educação básica e tecnológica, dando espaço a um processo de regulamentação fragmentada e focalizada, o que permitiu ao executivo realizar a reforma educacional por meio do decreto nº 2.208/97” (Ramos, 2014, Pp. 44-45). Essa lógica de subserviência ao mercado indicava o esgarçamento da educação profissional, perpetrada através dos marcos legais, e ampliava a participação da iniciativa privada na educação profissional, praticamente extinguindo o ensino integral, que conectava a formação profissional com o ensino básico/médio.

O segundo passo da contrarreforma da educação profissional do governo FHC foi o decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. O caráter genérico do capítulo da educação profissional na LDB fomentou as ações perpetradas através do decreto, à medida que, ao Estado, a educação profissional tornava-se facultativa. O governo FHC regulou via decreto a possibilidade de oferta do ensino profissional pela iniciativa privada, e a educação profissional se caracterizou pela sua fragmentação, dissociação da educação regular, e adequação ao segmento produtivo (Azevedo *et al.*, 2012).

A última etapa da contrarreforma veio com a lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e Ministérios, e dá outras providências, trazia, no artigo 47, o seguinte texto: “O art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos (...): “§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino”.

Isso inviabilizou a criação de novas unidades dos CEFET’s, restringindo o alcance da oferta de vagas da educação profissional e tecnológica. Era a ratificação da reforma gerencial do governo FHC, liderada por Bresser Pereira, que pretendia transformar as organizações públicas educacionais em organizações sociais, definidas como organizações públicas não estatais – públicas porque não visavam lucro, e se orientavam pelo interesse público, mas sem vínculo estatal (Bresser Pereira, 2008).



O panorama começou a mudar, com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo, em 2003. Um de seus compromissos de campanha junto aos sindicatos que lhe apoiaram era revogar o decreto nº 2.208/97 (Oliveira, 2004). Antes da revogação, ocorreram dois seminários, definindo diretrizes da mudança institucional por vindoura. O objetivo era integrar ensino médio regular e ensino técnico, apartados pelo decreto.

Tais intenções se solidificam com a publicação, em 2004, do documento *Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica*. Como descrito em seu início, “seu conteúdo principal concentra-se na definição de linhas estratégicas, que se constituem num arcabouço político que irá desencadear uma série de ações em benefício da formação profissional e tecnológica no País” (Brasil, 2004, p. 6).

O governo Lula cumpre o acordado com os sindicatos e revoga o decreto nº 2.208/97, através do decreto 5.154, de 23 de julho de 2004. E, embora ele tenha cumprido seu objetivo de rearticular ensino básico e profissional-tecnológico, foi alvo de críticas, direcionadas a manutenção da estrutura benéfica aos interesses econômicos da classe empresarial e do setor educacional privado. Na dimensão pedagógica, critica-se a não superação da fragmentação na formação discente (J.D. Santos, 2017).

No segundo governo Lula (2007-2010), dois marcos legais indicavam uma mudança porvindoura: o decreto nº 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”, delineando um modelo organizacional que ensejasse nova institucionalidade para a educação profissional federal, e a lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008, que alterou a LDB, permitindo “redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica” .

O passo seguinte foi o principal: A criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com a lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a partir da estrutura dos CEFET's e escolas agrotécnicas federais. A lei define os Institutos Federais como “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e



multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas, nos termos desta lei” (Lei nº. 11.892, 2008). A inovação dos institutos federais está atrelada, em termos organizacionais, a alguns conceitos incomuns na administração pública, como o de multicampia, a disposição sistêmica de vários campus em um mesmo instituto (Vidor *et al*, 2011).

Apesar do entusiasmo e efervescência em sua criação, os institutos federais não fomentaram a revolução na educação profissional aventada por seus criadores. Houve, de fato, avanço e valorização da área, mas, ao fim e ao cabo, talvez pelas expectativas demasiado positivas, as mudanças profundas esperadas não ocorreram (Ramos, 2014).

A sucessora de Lula no governo federal foi sua ex-ministra Dilma Rousseff, que manteve o alinhamento político-ideológico do antecessor, com rótulo progressista voltado para os trabalhadores, mas alinhado aos interesses econômicos do mercado. Prova disso é que, no que tange a educação profissional, sua grande marca foi a instituição, através da lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC), cujo foco principal era ofertar cursos de curta duração, a partir de uma intrincada rede de parcerias público-privadas entre institutos federais, secretarias estaduais e municipais de educação e trabalho, organizações do chamado Sistema S (SENAI e SENAC), além de escolas e universidades da iniciativa privada.

O aspecto multimodal do programa seguia o curso do projeto iniciado pela implementação dos institutos federais no governo Lula, mas o aspecto puramente tecnicista, com formação de mão de obra aligeirada, de curta duração (cursos de, no máximo, 200 horas), sem um aprofundamento pedagógico, foi duramente criticado. Da previsão inicial de 8 milhões de vagas a serem ofertadas, chegou-se a menos de 6 milhões (Silva; Moura, 2022).

Mais uma vez, há evidente uso das estruturas estatais em seus diversos níveis para garantir lucros ao empresariado educacional, inclusive estava previsto no texto da lei a transferência de recursos públicos para a iniciativa privada (J. D. Santos, 2017).



O repasse de recursos públicos à iniciativa privada é historicamente institucionalizada na educação profissional. Os Liceus de artes e ofícios, instituições criadas em fins do século XIX com o intuito de ofertar ensino artístico e profissional, e que funcionavam com proventos do poder público, tiveram um incremento de 317% em seus subsídios, entre o fim do império e o início da era republicana (J. A. Santos, 2000).

A periodicidade do Pronatec estabelece-se em três momentos: a fase de oferta abundante de vagas, entre os anos de 2011 e 2014; a redução da oferta, em 2015 e 2016; e o redirecionamento do programa, com cursos técnicos de maior duração, a partir de 2017. Essa periodização é melhor compreendida a partir do contingente político da época: o primeiro coincide com a primeira gestão de Dilma Rousseff, em que o Pronatec foi uma de suas principais políticas públicas; o segundo se insere no segundo mandato da presidenta, marcado por grave crise político-econômica, que resultou em seu processo de impeachment; o terceiro, já com Michel Temer como mandatário do governo, em que o programa foi readequado dentro da reforma do ensino médio perpetrada a partir da lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (Silva; Moura, 2022).

A política de Michel Temer segue a subserviência aos interesses capitalistas e reduz o investimento no setor público, especialmente a partir da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que limita os gastos públicos na educação e outras áreas sociais à reposição inflacional pelo período de vinte anos. A aparente economicidade que subjaz esse tipo de ação política, pautada em princípios liberais, não se confirma com dados quantitativos: o gasto de R\$1,00 (um real) em educação pública, representa um incremento no PIB de R\$1,85 (um real e oitenta e cinco centavos), somente pela geração da renda que esta prática fomenta (Ipea, 2011).

A lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 alterou alguns dispositivos da LDB, revogando a obrigatoriedade do ensino de filosofia e sociologia no ensino médio, retrocesso histórico por instituir itinerários intermediários e permitir à docência através do notório saber, mecanismos presentes no texto da lei sem as devidas consulta e diálogos com a comunidade acadêmica e educacional (M. A. Costa; Coutinho, 2018).



7 CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Os movimentos reformistas são tão corriqueiros no âmbito da Administração Pública nos mais diversos países, que em alguma medida se tornam o *ethos* constitutivo deles. E, embora possam ser apontadas algumas características comuns a todos eles, como o imperativo da racionalidade e da economicidade (Secchi *et al*, 2021), eles sempre ocorrem inseridos em processos sociohistóricos e culturais, que acabam por fomentar suas particularidades.

Foi nesse contexto que a presente investigação se sucedeu, procurando demonstrar como ocorreram as reformas administrativas no âmbito da educação profissional federal brasileira no período compreendido entre 1993 e 2018. A perspectiva histórica, em que as legislações do período servem como instrumento interpretativo da institucionalização da educação profissional federal, possibilita perceber as contradições e dinâmicas de poder inerentes ao processo institucional.

Embora se evidencie aqui o legado histórico que insere a institucionalização da educação profissional em certo viés marginal, precisa-se colocar em perspectiva a outra dimensão desse processo, e demonstrar que ele permite reverter o estigma assistencialista no qual a educação profissional foi relegada historicamente, a partir do fomento da transformação social e desenvolvimento local.

Isso não apaga ou esconde o modo como ocorreu a lógica institucional de reformas na educação profissional, qual seja, a priorização dos interesses e demandas da categoria empresarial e sua necessidade de mão de obra, alimentando assim o ciclo predatório do capitalismo. Alguns mais, outros menos, todos os governos do período fomentaram tal lógica, como fartamente se documentou aqui.

Metodologicamente, utilizou-se o institucionalismo histórico, abordagem que proporciona desvelar contradições dos processos de poder entre os agentes formadores da complexa rede que constitui a educação profissional pública brasileira, a partir do entendimento das práticas e significados que se reificam objetivamente como estruturas sociais. Por sua vez, narrativas históricas contribuem para problematizar questões sócio



organizacionais, porque tal forma estabelece alegações causais relativas aos objetos e ações que representam, atribuindo valor aos seus resultados (Wadhvani, 2018)

A partir dos limites inerentes a toda pesquisa, espera-se, em trabalhos futuros, promover a articulação das fontes históricas aqui utilizadas – marcos regulatórios legais – com as outras delimitadas pela proposta de F.L. da Costa e E.M.L. da Costa (2016), a saber: mensagens presidenciais, relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), estatísticas, arquivos pessoais, histórias de vida – história oral e fontes biográficas.

8 REFERÊNCIAS:

ARAÚJO, C.E.L.; CUNHA, E.S.C.. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. **Conhecer: debate entre o público e o privado**. Vol. 09. No. 22. 2019.

AZEVEDO, L.A., SHIROMA, E.O.; COAN, M.. As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem?. **Boletim Técnico do SENAC**. V. 38. Pp. 27-40. 2012.

BRASIL. **Decreto presidencial nº. 7566**, de 23 de setembro de 1909. Crêa nas capitães dos Estados da Republica Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primario e gratuito. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 27. Jul.2023.

BRASIL. **Lei no 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 27. Jul.2023.

BRASIL. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=258249&tipoDocumento=LEI&tipoTexto=PUB>. Acesso em 27. Jul.2023.

BRASIL. **Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica**.. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf. Brasília. DF. Acesso em 27. Jul.2023. 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro. Nº. 42(2). Pp.391-410. 2008.



CASTOR, B. V. J.; JOSÉ, H.A.A.. Reforma e contrarreforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro. No. 32(6). Pp.97-111. 1998.

CASTOR, B. V. J. **O Brasil não é para amadores**: Estado, governo e burocracia na terra do jeitinho. EBEL: IBPQ-PR. Curitiba. PR. 2000

COSTA, F.L. da.. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. **Revista do serviço público**. Brasília. No. 59 (3). Pp. 271-288. 2008a.

COSTA, F.L. da.. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro. No. 42(5). Pp.829-74. 2008b.

COSTA, F.L. da.. Estratégia, reforma do Estado e políticas públicas no Brasil. **Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte. Vol. II. No. 4. Pp. 142-153. 2009.

COSTA, F.L. da; Costa, E. M. L. da. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro. No. 50(2). Pp.215-236. 2016.

COSTA, M. A; Coutinho, E. H. L.. Educação Profissional e a Reforma do Ensino Médio: lei Nº 13.415/2017. **Educação & Realidade**. v. 43. No. 4. Pp. 1633-1652. Porto Alegre. RS. 2018.

CUNHA, L. A. O ensino industrial-manufatureiro no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**. No. 14. Pp. 89-107. 2000.

FAVERO, M.B.; GUIMARÃES, A. F. Lógicas Institucionais: Um Estudo em uma Organização Privada de Ensino Superior do Sul do Brasil. **Revista de Administração IMED**. Passo Fundo. v. 9. No.1. Pp. 150-166. 2019.

GALLI, C. C. **Lógicas institucionais e a construção de sentido em organizações escolares da educação básica**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba. PR. Brasil. 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/55434/R%20-%20D%20-%20CAROLINA%20CASELLA%20GALLI.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em 26. Abr. 2023.

GARCIA, A. de C.; DORSA, A.C.; OLIVEIRA, E.M. de; CASTILHO, M.A. de.. Educação profissional no Brasil: origem e trajetória. **Revista Vozes dos Vales**. No. 13. Ano VII. UFVJM. MG. 2018.

HALL, P.A.; TAYLOR, R. C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. No. 58. Tradução de Gabrie. Cohn. 2003.

HOCHMAN, G. História e políticas públicas.. In: Marques, E.; Faria, C.A.P. de. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Editora Fiocruz. Fundação Editora da Unesp. Rio de Janeiro. RJ. São Paulo. SP. 2013.



IPEA. Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. **Comunicado N° 75**. Brasília. DF. 2011.

KIPPING, M.; WADHWANI, R.D.; BUCHELI, M.. Analyzing and Interpreting Historical Sources: A Basic Methodology. In: Bucheli, M.; Wadhvani, R.D. (eds.). **Organizations in time: History, Theory, Methods**. Oxford University Press. Oxford. UK. 2014.

NÓBREGA, E.F. da; SOUZA, F. das C.S.. Educação profissional no Brasil: uma trajetória de dualidade e exclusão. **Revista Ensino Interdisciplinar**. V. 1. No. 03. 2015.

OLIVEIRA, E. G.. A Reforma e a Contrarreforma da Educação Profissional Brasileira. In: 27ª Reunião anual da ANPED. Caxambu. MG. **Anais eletrônicos da ANPED**. Disponível em: <http://27reuniao.anped.org.br/gt09/t096.pdf>. Acesso em 21. Mar.2004.2004.

PIERSON, P.. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press. USA. 2004.

QUEVEDO, M. de.. Educação profissional no Brasil: formação de cidadãos ou mão de obra para o mercado de trabalho?. **Revista de humanidades, tecnologia e cultura**. Volume 01. Número 01. 2011.

RAMOS, M. N.. **História e política da educação profissional**. Coleção Formação Pedagógica. Vol. 5. IFPR. Curitiba. PR. 2014.

SANTOS, J. A. dos. A trajetória da educação profissional. In: Lopes, E.M.T.; Faria Filho, L. M; Veiga, C.G. (orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 2ª Edição. Autêntica. Belo Horizonte. MG. 2000.

SANTOS, J. D. dos. A profissionalização imposta por decreto: notas sobre a reformulação neoliberal na educação dos trabalhadores brasileiros. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**. v. 9. No. 3. Pp. 230-240. Salvador. BA. 2017.

SECCHI, L; FARRANHA, A.C.; RODRIGUES, K.F.; BERGUE, S.T.; Medeiros-Costa, C. C. Reforma administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à Pec 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo. v. 26. No. 83. Pp. 1-17. e-82430. 2021.

SILVA, D. de M.; MOURA, D. H.. A implementação do Pronatec e as implicações na política de educação profissional: o prescrito e o efetivado. **Educação e Pesquisa**. 48(contínuo), e240913. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202248240913por>. 2022

STEINMO, S.. What is historical institutionalism? In: Della Porta, D. ;Keating, M. (eds.). **Approaches and methodologies in the social sciences: A Pluralist Perspective**. Cambridge University Press. Cambridge. UK. 2008.

SUDDABY, R ; FOSTER, W.M.; Mills, A.J.. Historical Institutionalism. In: Bucheli, M.; Wadhvani, R.D. (eds.). **Organizations in time: history, theory, methods**. Oxford : Oxford University Press. 2013.



VIDOR, A.; REZENDE, C.; PACHECO, E.; CALDAS, L.. Institutos Federais: Lei No. 11.892 de 29/12/2008 – Comentários e reflexões. In.: Pacheco, E. (org.) **Institutos Federais**: uma revolução na educação profissional e tecnológica. Fundação Santillana. Ed. Moderna. Brasília. DF. São Paulo. SP. 2011

WADHWANI, R.D.. Poverty's Monument: Social Problems and Organizational Field Emergence in Historical Perspective. **Journal of Management Studies**. Vol. 55. No. 3. Pp. 545-577. 2018.